

Universität Bern  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät  
Kompetenzzentrum für Public Management

## **Die deutsche Verwaltungswissenschaft und der Ideenimport aus den USA.**

Über den Einfluss der USA auf die Entwicklung der deutschen  
Verwaltungswissenschaftstradition während des Deutschen Reichs, der Weimarer Republik,  
der Zeit des Nationalsozialismus und der Bundesrepublik Deutschland von 1870-1970

Inauguraldissertation zur Erlangung der Würde eines Doctor Administrationis Rei Publicae  
(Dr. admin. publ.) an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität  
Bern

Vorgelegt von

Pascal Yves Hurni  
Von Fräschels, FR

18.12.2014

Originaldokument gespeichert auf dem Webserver der Universitätsbibliothek Bern



Dieses Werk ist unter einem  
Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 2.5  
Schweiz Lizenzvertrag lizenziert. Um die Lizenz anzusehen, gehen Sie bitte zu  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ch/> oder schicken Sie einen Brief an  
Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

## Urheberrechtlicher Hinweis

Dieses Dokument steht unter einer Lizenz der Creative Commons  
Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 2.5 Schweiz.  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ch/>

**Sie dürfen:**



dieses Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen

**Zu den folgenden Bedingungen:**



**Namensnennung.** Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt).



**Keine kommerzielle Nutzung.** Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.



**Keine Bearbeitung.** Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter welche dieses Werk fällt, mitteilen.

Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die Einwilligung des Rechteinhabers dazu erhalten.

Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte nach Schweizer Recht unberührt.

Eine ausführliche Fassung des Lizenzvertrags befindet sich unter  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ch/legalcode.de>

Die Fakultät hat diese Arbeit am 18.12.2014 auf Antrag der beiden Gutachter Prof. Dr. Fritz Sager und Prof. Dr. Werner Jann als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Die negativen Vorurteile betreffend Ineffizienz der Verwaltung und Behördenfaulheit stehen in krassem Gegensatz zum Einfluss, den die Verwaltung in der Regelung des alltäglichen Lebens einnimmt.

Die Rolle der Verwaltung nahm parallel zur Entwicklung des modernen Staats laufend an Bedeutung zu. Dabei verschob sich zunehmend der Gestaltungsraum von den politischen zu den administrativen Institutionen. Die Verwaltungswissenschaft setzt sich mit diesem Wandel auseinander. Daraus folgen verschiedene Fragestellungen: Gibt es ein genug, ein zu viel oder zu wenig an Staat? An wessen Interessen sollte sich die Verwaltung orientieren, wenn sie ihre Aufgaben gut erfüllen wollte: Dem Souverän oder der Exekutive? Dem Monarchen, dem Volk oder der stärksten Partei? Oder soll sie sich auf das Gemeinwohl ausrichten – so undefiniert dieser traditionsreiche Begriff ist und auch ausschliessende, z.B. völkische, Prinzipien zu umfassen vermag? Oder gelten für die Verwaltung eher abstrakte Maximen wie Rechtsstaatlichkeit, Effektivität oder Effizienz?

Die bekanntesten Schlagworte der Verwaltungswissenschaft dürften „Bürokratie“ und „New Public Management“ sein. Beide Begriffe sind stark politisiert und auch in ihrer Bedeutung umstritten, wobei letztere auch nicht der Verwendung im wissenschaftlichen Diskurs entspricht. Dies ist aus bedauerlich, weil es die gesellschaftliche Auseinandersetzung betreffend dieses wichtigen Faktors staatlicher Organisation verhindert. Für die verwaltungswissenschaftliche Auseinandersetzung bedeutet dies vor allem eines: Sich der divergierenden Bedeutungen von Begrifflichkeiten bewusst zu sein. Hier stösst man allerdings auf ein wesentliches Problem: Während die Bedeutung in der öffentlichen Diskussion notorisch unscharf ist, kennt auch der wissenschaftliche Diskurs keine klare Definition der Verwaltung, der Verwaltungswissenschaft oder verschiedener verwaltungswissenschaftlicher Konzepte.

Die Schwierigkeit, die Verwaltung und ihre Bereiche zu definieren, kann als Versagen der Wissenschaft verstanden werden (Ellwein, 1966: 15; von Stein, 1965: 2384) oder auch daran liegen, dass das Unterfangen prinzipiell unmöglich ist (Forsthoff, 1973: 1). Auf jeden Fall zeigt die komparative Verwaltungswissenschaft, dass Begriffe und Konzepte aus fremdsprachigen Publikationen und deren Kontext übernommen wurden. Besonders deutlich wird dies darin, dass in der Management-Literatur oder der Policy-Forschung die ursprünglich englischen Begriffe im deutschen Sprachgebrauch ebenfalls verwendet werden. Aber die Bedeutungen

der ursprünglichen Ideen haben sich während des Transfers in den neuen wissenschaftlichen und politischen Zusammenhang geändert.

Daraus folgt eine zweite Problemdimension, die bereits von Woodrow Wilson (1941 [1887]) im Gründungsdokument der US-Verwaltungswissenschaft aufgeworfen wurde: Für welchen Bereich kann die Verwaltungswissenschaft eine Gültigkeit beanspruchen? Wilson argumentiert, dass die Verwaltung als eine Technik zu betrachten sei. Als solche sei sie unabhängig vom politischen Kontext gültig, weswegen er vorschlug, die USA sollten sich in der Suche nach der besten Staatsverwaltung am preussisch-deutschen Modell zu orientieren. Analoge Gedankengänge können auch in der deutschen Verwaltungswissenschaft festgestellt werden, wenn sich die Forschenden auf ausländische Inspirationen beziehen. Die Forschenden suchen dabei Antworten, die unabhängig von ihrer Herkunft auf die eigenen politischen, ökonomischen oder sozialen Problemstellungen gemünzt sind. Diese Probleme – genauso wie die Lösungsansätze – können globale sein, orientieren sich in der Regel jedoch an den eigenen nationalen Institutionen. Denn nur von diesen können sich die Forschenden erhoffen, dass ihre Lösungsvorschläge in die Praxis umgesetzt werden.

Basierend auf dieser Argumentation schliesst die aktuelle komparative Verwaltungswissenschaft auf nationale Traditionen der Verwaltungswissenschaften, die den spezifischen Staatsverständnissen entsprechen (Raadschelders und Rutgers, 1996; Rutgers, 2001b; Stillman, 2001). Dabei werden zwei wesentliche Faktoren ausgeblendet: Erstens wandelte sich das Staatsverständnis im Verlauf der Zeit. Zweitens sind und waren die Verwaltungsforschenden trotz ihrer Ausrichtung an einer nationalen Institution nicht in einem nationalen Diskurs isoliert. In den modernen und zeitgenössischen verwaltungswissenschaftlichen Publikationen wird die internationale Einbettung sowohl in den referierten Werken als auch in den Moden der behandelten Themen und angewandten Methoden evident. Diese Einsicht gilt aber nicht erst ab der Globalisierung in den 1990er Jahren, sondern lässt sich bereits in der Zeit vor der deutschen Staatenbildung aufzeigen. Gerade die Kameralisten reisten häufig zwischen den europäischen Fürstenhäusern umher und sorgten dadurch nicht nur für eine weite Verbreitung ihrer Ansätze, sondern kamen selbstverständlich auch mit fremden Ideen in Kontakt (Wakefield, 2009). Und die Entwicklung in der deutschen Verwaltungswissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg kann ohne eine tiefere Betrachtung der Entwicklungen in den USA nicht verstanden werden. Aus diesem Grund wird hier ein Versuch unternommen, die Entwicklung der deutschen

Verwaltungswissenschaft von der Gründung Deutschlands 1871 bis in die 1970er Jahre auf den Einfluss US-amerikanischer Ideen hin zu untersuchen.

Dazu werden zuerst in der Sektion I der Untersuchungsgegenstand und die theoretischen Grundlagen eingeführt, anhand derer der Import von Ideen aus den USA durch die deutsche Verwaltungswissenschaft untersucht wird. Sektion II zeigt anhand von Primärquellen die Entwicklung der deutschen Verwaltungswissenschaft. Die Struktur folgt dabei den Phasen sozialer und politischer Umbrüche: Gründung des deutschen Reiches (Kapitel II.1), Zwischenkriegsperiode (Kapitel II.2), Nachkriegszeit (Kapitel II.3) sowie die 1960er und 1970er Jahre (II.4). In Sektion III wird der Ideentransfer analysiert und danach in IV die Konklusionen betreffend die deutsche Tradition der Verwaltungswissenschaft präsentiert.

<b>I. EINFÜHRUNG, FORSCHUNGSSTAND, QUELLENSELEKTION UND TRANSFERMODELL</b>	<b>8</b>
1. <b>Forschungsinteresse und Forschungsstand</b>	<b>9</b>
2. <b>Über die Verwaltung und die Verwaltungswissenschaft(en)</b>	<b>14</b>
3. <b>Ansätze der Ideentransferuntersuchung: Kulturtransfer und Diskurs</b>	<b>20</b>
3.1 Kulturtransfer	21
3.2 Diskurs	24
4. <b>Untersuchungseinheiten</b>	<b>26</b>
4.1 Ideen und Paradigmen	26
4.2 Sender und Empfänger	31
4.3 Selektion der Quellen	33
5. <b>Transfermodell und -typen</b>	<b>35</b>
<b>II. EMPIRISCHER TEIL</b>	<b>38</b>
1. <b>Verwaltungswissenschaft zu Ende des langen 19. Jahrhunderts: 1880-1918</b>	<b>40</b>
1.1 Die Verwaltungswissenschaft und die Modernisierung des Obrigkeitsstaats	41
1.2 Industrialisierung, Urbanisierung und die Entstehung des Sozialstaats	44
1.3 Entwicklung der Verwaltungswissenschaft	48
1.3.1 Die Suche nach einer Verwaltungstheorie	50
1.3.2 Bürokratie-, Assessorismus- und Militarismuskritik	54
1.3.3 Verwaltungswissenschaft und Ausbildung der Beamtenschaft	58
1.3.3.1 Fächerkatalog	59
1.3.3.2 Die Soziale Frage und der Verwaltungsdienst	63
1.4 Aussenorientierung und Rolle der USA	65
2. <b>Verwaltungswissenschaft in Zeiten politischer Instabilität: Weimarer Republik und Nationalsozialismus</b>	<b>69</b>
2.1 Die Verwaltung als Hort der Stabilität	70
2.2 Innenpolitik und Entwicklung der Verwaltung	72
2.3 Der deutsche verwaltungswissenschaftliche Diskurs	76
2.3.1: Verwaltungswissenschaft als eigene Theorie und Basis der Beamtenausbildung	78
2.3.2 Empirisch orientierte, theoretisch interessierte Kommunalwissenschaft	83
2.3.3 Idealtypen der Verwaltung: Rationalistische und völkische Verwaltung	86
2.3.3.1 Ansätze rationaler Verwaltung: Bürokratie und Technokratie	87
2.3.3.3 Die völkische Verwaltung	94
2.4 Die Rolle des Importes aus und des Vergleiches mit den USA	99
3. <b>Verwaltungswissenschaft in der unmittelbaren Nachkriegszeit (1945-60): Demokratisierung des Staats und der Verwaltung</b>	<b>104</b>
3.1 Die Demokratische Verwaltung	105
3.2 Demokratisierung und Forschungspolitik	107
3.3 Verwaltungswissenschaft in Deutschland	111
3.3.1 Die ‚demokratische Verwaltung‘ – ein normatives Programm	113
3.3.1.1 Stellung und Ausbildung der demokratischen Verwaltung	114
3.3.1.2 Verwaltungsautonomie vs. politische Kontrolle	118
3.3.2 Empirische Ansätze der Verwaltungswissenschaft	120
3.3.3 Bürokratie und Bürokratiekritik	124
3.4 Orientierung an den USA	132
3.4.1 USA als Urheber des Exports	132
3.4.2 US Verwaltungswissenschaft als Vorbild	134
4. <b>Kybernetik, das politisch-administrative System und die Etablierung der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft in Deutschland</b>	<b>139</b>

4.1 Eingrenzung des kybernetischen Ansatzes	140
4.2 Ursprünge der Kybernetik	144
4.3 Die sozialwissenschaftliche Rezeption in Deutschland	148
4.3.1 Organismus + Mechanismus = kybernetisches System?	150
4.3.2 Von der politischen Hierarchie zum politisch-administrativen System	153
4.3.3 Automation: Von der Privatwirtschaft zum öffentlichen Dienst	161
4.3.4 Methodenparadigmenwandel	168
4.4 Über die Rolle der USA	172
 III. TRANSFERANALYSE: DER BLICK DER DEUTSCHEN VERWALTUNGSWISSENSCHAFT IN DIE USA	 176
1. Diachrone Übersicht: Entwicklung der deutschen Verwaltungswissenschaft	177
2. Analyse der transferierten Ideen	180
2.1 <i>Public Administration</i> und <i>Political Science</i>	182
2.2 Blaupause der Demokratie	186
2.3 Hort des technischen Fortschritts	188
3. Der Einfluss des Ideentransfers auf die deutsche Verwaltungswissenschaft	190
 IV. DIE DEUTSCHE VERWALTUNGSWISSENSCHAFT: (K)EINE NATIONALE TRADITION	 194
 V. LITERATUR	 198
 VI. DANKSAGUNG	 229



## I. Einführung, Forschungsstand, Quellenselektion und Transfermodell

Die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung ist eng mit politischen und ökonomischen Veränderungen wie der Entstehung des (modernen) Staats und der Industrialisierung gekoppelt. Max Webers Bonmot von der Entzauberung der Welt umschreibt, wie in der Wende zum 19. Jahrhundert Wirtschaft, Religion und Politik zunehmend rationalisiert wurden. Diese Entwicklung stellt eine fundamentale Voraussetzung für das moderne Verständnis der Politik, der Sozialwissenschaft im Allgemeinen und der Verwaltungswissenschaft dar. Dabei war gemäss Niklas Luhmann (1966b: 22-25) das Zusammenfallen von rational-normierenden und empirisch-erklärenden Aussagen in den Wissenschaften vom menschlichen Handeln diesem rationalen Weltverständnis geschuldet.

Die Trennung der verwaltungswissenschaftlichen Untersuchungen in entweder eine eher normative Verwaltungslehre oder eine eher empirische sozialwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft bildet somit die Schwelle zur modernen Verwaltungswissenschaft. Dabei kann diese als Reformwissenschaft (Bogumil und Jann, 2009: 39, 351) oder als Steuerungswissenschaft (Treiber, 2007; 2008) charakterisiert werden, worin „Verwaltungskritik“ und „Verwaltungsreform“ Konstanten blieben (Mayntz, 1997: 65). Die Kontinuität ergibt sich, weil Reformversuche selten umgesetzt wurden und sich zugleich die Aufmerksamkeit der ReformeInnen auf immer neue Problembereiche verschob – sei dies die Bekämpfung von Korruption oder die Umsetzung der Rechtsstaatlichkeit, die mangelnde fachliche Qualifikation der Beamtenschaft für die anstehenden Politikbereiche oder die Demokratisierung des Beamtenapparates.

Diese unterschiedlichen Foki spiegeln die Entwicklung des modernen Staats, wobei sie weder beim Staat selbst, noch in seiner Verwaltung oder der Verwaltungswissenschaft geradlinig verlief. Die deutsche Verwaltungswissenschaft mäanderte zwischen dem organischen und dem mechanischen Staatsverständnis, zwischen holistischen, rechtswissenschaftlichen und verschiedenen sozialwissenschaftlichen Ansätzen. Die Vielzahl spiegelt die Probleme, den Untersuchungsgegenstand zu fassen. Dies ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass sich das Staatsverständnis und die Rolle der Verwaltung darin stark veränderte – und damit natürlich auch die Fragestellungen und präsentierten Lösungsansätze der Verwaltungswissenschaft. Obschon aus diesen Gründen eine einheitliche Identität der deutschen Verwaltungswissenschaft kaum postuliert werden kann, wird eine solche in der

vergleichenden Verwaltungswissenschaft mit anderen Länder- oder Denktraditionen kontrastiert. Inwiefern eine solche Auffassung vertreten werden kann und wo dies nicht sinnvoll ist, will diese Untersuchung aufzeigen. Damit kann auch der Ideenimport der deutschen Verwaltungswissenschaft abgedeckt werden, welcher als Teil des transatlantischen Transfers in der Verwaltungswissenschaft des 20. Jahrhunderts im Rahmen des Nationalfondsprojektes NFP 119458 *The normative-analytical divide in 20th century public administration thought. A history of ideas of US-American and Continental European administrative science* untersucht wird.

In der Sektion I werden zuerst das Forschungsinteresse und der Forschungsstand der komparativen Verwaltungswissenschaft geschildert (Kapitel I.1). Darauf folgt eine Eingrenzung des Forschungsgegenstandes (Kapitel I.2). Anschliessend werden die theoretischen Grundlagen des Transfers ausgearbeitet (Kapitel I.3). Im Kapitel I.4 werden die Untersuchungseinheiten eingeführt, die der Transferanalyse zugrunde liegen: die Inhalte und die Akteure des Transfers sowie die Selektion der Quellen. Abschliessend werden im Kapitel I.5 das Transfermodell und Idealtypen des Transfers ausgearbeitet.

## 1. Forschungsinteresse und Forschungsstand

*In der komparativen Verwaltungswissenschaft herrscht ein augenfälliger Widerspruch zwischen der internationalen und der deutschen Literatur vor. Während in internationalen, i.e. anglophonen, Journals vorwiegend für die Entwicklung von verschiedenen Verwaltungswissenschaften anhand nationaler Traditionslinien argumentiert wird, verknüpfen deutsche Publikationen die Partikularität des eigenen Feldes mit dem angestrebten und zumindest teilweise erreichten, internationalen Anschluss. Beide Narrative werden theoretisch begründet, ohne dass sie sich auf eine systematische, empirische Aufarbeitung der Primärquellen stützen. Folglich können sie nur beschränkt als gültige Argumente für oder wider die Entwicklung innerhalb distinkter Traditionen gelten. Die empirische Analyse des Ideentransfers bietet eine Möglichkeit abzuschätzen, inwiefern nationale Forschungstraditionen in der Verwaltungswissenschaft ein sinnvolles Konzept sind.*

In der sozialwissenschaftlichen und historischen Analyse nimmt der Vergleich eine herausragende Stellung ein. Eine Begründung ist darin zu sehen, dass der Vergleich einem positivistischen Verständnis von Wissenschaft sehr nahe kommt, da er präzise Ähnlichkeiten und präzise Unterschiede aufzuzeigen vermag (Kaelble, 2003: 473). Während dieser Ansatz theoretisch klare Vorzüge gegenüber anderen Herangehensweisen aufweist, ist die Umsetzung schwierig. 1992 schrieb Hans-Ulrich Derlien (zitiert in Schnapp, 2004: 2) bezüglich

des empirischen Stands der vergleichenden Verwaltungsforschung, diese sei “rather comparable than comparative“. Wie Schnapp (2004: 2-3) festhält, wurden in der Zwischenzeit einige Fortschritte erzielt, wodurch echte Vergleiche und nicht lediglich das Aufzeigen von Vergleichbarkeiten ermöglicht worden sind. Jedoch konnten vier grundlegende Problembereiche in der vergleichenden Verwaltungsforschung noch immer nicht gelöst werden: Erstens fehlen leistungsfähige theoretische Konzepte; zweitens stellt die Übertragbarkeit von theoretischen Konzepten auf unterschiedliche nationale und damit in der Regel auch kulturelle oder sprachliche Kontexte eine grosse Schwierigkeit dar; drittens führen die Eigenkomplexität des Forschungsgegenstandes und mangelnde Kontextsensitivität insbesondere der quantitativen vergleichenden Forschung zu kaum vergleichbaren Ergebnissen; und viertens scheiterte vergleichende Forschung in der Vergangenheit häufig an der Verfügbarkeit empirischer Informationen bzw. dem Fehlen geeigneter Ideen zur Messung interessierender Phänomene (vgl. auch Knill, 2001).

Die Verwaltungswissenschaft untersucht primär eine Institution, welche, je nach Staatsverständnis, entweder eine der wichtigen Komponenten des Staats ausmacht oder sogar als Synonym dessen verwendet wird. So wird die Verwaltung auch als der „arbeitende Staat“ (von Stein, 1887-1888: 22-27) bezeichnet. Erst mit der Entwicklung der europäischen Institutionen rückten auch inter- bzw. supranationale Verwaltungsstrukturen ins Zentrum des Interesses, wodurch sich die deutsche Verwaltungswissenschaft von der Fixierung auf nationalstaatliche Entitäten löste (Fuchs, 1994; Goetz, 2002). Dennoch hält König (2003: 450) fest: „Public administration authorities still continue to be perceived primarily as belonging to a national state“. Die explizite Orientierung an historischen Wurzeln und Entwicklungspfaden von Staats- und Verwaltungssystemen und an den entsprechenden Traditionen in den Verwaltungswissenschaften stellt eine der dominanten Ansätze der komparativen Verwaltungswissenschaft dar (Raadschelders und Rutgers, 1996; Rutgers, 2001b; Stillman, 2001). Dabei werden beispielsweise angeblich stark reformorientierte Verwaltungssysteme wie jene der USA, Großbritannien, Neuseeland oder Australien mit weniger reformfreudigen Systemen wie jene in Deutschland, Frankreich oder anderen kontinentaleuropäischen Ländern verglichen. Ein primär am Management und ein primär an der Rechtmäßigkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung orientierte Verwaltungskultur bzw. ein europäisches *top-down*- und ein angelsächsisches *bottom-up*-Staatsverständnis stellen die grundsätzlichen Unterscheidungskriterien dar und dienen als erklärende Variablen der

Entwicklungsunterschiede (vgl. Halligan, 2003; Peters, 2003; Schnapp, 2004). Während dieser Ansatz erste Erfolge zu verzeichnen vermochte, führte eine solche synchrone Herangehensweise zu einer Betonung der Unterschiede oder Gemeinsamkeiten. Ein Austausch zwischen den Einheiten findet, wenn überhaupt, lediglich als interessanter Spezialfall Erwähnung (Brans, 2003; Chandler, 2000; Gerber et al., 2012; Otenyo und Lind, 2006: xxi; Rugge, 2003; Silberman, 1995; Stockhorst, 2010).

Das dichotome Modell des Vergleichs ist für diese Untersuchung aus einem weiteren Grund relevant: Basierend auf den Verwaltungstraditionen in den jeweiligen idealtypischen Staatskonzeptionen werden dazu passende verwaltungswissenschaftliche Paradigmen postuliert (vgl. Rutgers, 2001a; Rutgers, 2001b; Sager et al., 2012; Stillman, 2001). Hier drängen sich jedoch Fragen auf, inwiefern eine getrennte Entwicklung von nationalen Wissenschaften eine plausible These ist und ob dies für die Verwaltungswissenschaft zutrifft. Denn die Inspiration aus den USA spielte für die Entwicklung der Verwaltungs- und Politikwissenschaft in Deutschland eine entscheidende Rolle, weswegen die deutsche „moderne Verwaltungswissenschaft – wie offenkundig auch die moderne Politikwissenschaft und Managementlehre – ohne die Entwicklung in den USA nicht zu verstehen“ (Jann, 2011: 68) ist. Die weitgehende Ausblendung des Austauschs zwischen den Vergleichseinheiten ist der komparativen Herangehensweise konzeptuell inhärent, da ein Transfer der Konstruktion der Vergleichseinheiten die Grundlage entziehen würde.

Während also die komparative Verwaltungswissenschaft Erkenntnisse zu liefern vermag, um die Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den verschiedenen Verwaltungswissenschaften unterschiedlicher Länder auszumachen und Erklärungsansätze zu finden, führt eine idealtypische Modellierung zu einer verzerrten Wahrnehmung und blendet wesentliche Charakteristiken wissenschaftlichen Arbeitens aus. Wie schon ein kurzer Blick in aktuelle Publikationen der deutschen Verwaltungswissenschaft aufzeigt, kann zumindest in der zeitgenössischen Wissenschaft das Bild einer derartigen Selbstreferentialität nicht ohne weiteres aufrechterhalten werden. Die diachrone Transferforschung (vgl. Ash, 2006; Berger und Sick, 2002; Ceslestini und Mitterbauer, 2003b; Dolowitz und Marsh, 1996; Espagne, 1999a; Espagne, 1999b; Kaelble und Schriewer, 2003; Lüsebrink, 2001; Middell, 2000; Osterhammel, 2003; Siegrist, 2003; Suppanz, 2006) versucht diese Forschungslücke zu schliessen und den vergleichen Ansatz um den Transfer zu ergänzen, indem sie weniger von nationalen oder anderen Einheiten ausgeht, sondern Alteritäten untersucht (Kaelble, 2003: 474-475).

Dass ideelle Befruchtung aus dem Ausland kein neues Phänomen ist, zeigen auch Christian Rosser und Fritz Sager (Rosser, 2010; Sager und Rosser, 2009) in der Analyse der deutschen ideengeschichtlichen Einflüsse auf die progressive Verwaltungswissenschaft in den USA auf. Bereits in Woodrow Wilsons *The Study of Administration* (1941 [1887]), das als Gründungsdokument der amerikanischen Verwaltungswissenschaft gilt, finden sich verschiedene Konzepte, die von den deutschen Rechtsgelehrten Johann K. Bluntschli und Lorenz von Stein sowie von Georg Wilhelm F. Hegels Staats- und Ideenphilosophie geprägt sind. Die progressive US-Verwaltungswissenschaft, die den verwaltungswissenschaftlichen Diskurs in den USA bis in den Zweiten Weltkrieg prägte, war also in nicht zu vernachlässigendem Ausmass von der deutschen Wissenschaftstradition beeinflusst. Dabei entsprach die Orientierung der amerikanischen Verwaltungswissenschaft am Forschungs- und Theoriestandard der deutschen Universitäten eher einem Regelfall als einer Ausnahme (Fries, 1973; Lingelbach, 2002a; Lingelbach, 2002b; Löser und Strupp, 2005). Gemäss Wolfgang Schivelbusch (2008: 47-49) teilten die USA und Deutschland zu Ende des 19. Jahrhunderts einen Zeitgeist, der ein Abwenden vom Liberalismus und eine Hinwendung zur Technik proklamierte. Gemeinsam mit der Anerkennung des preussisch-deutschen Modells der Verwissenschaftlichung von Technik, Wirtschaft und Politik bot dies die epistemologische Basis für verschiedene politische Ideologien, denen die Betonung von Organisationen und die Neigung zur Planung gemein waren. Dies strahlte auch auf die Politik aus und prägte das staatliche Handeln nachhaltig.

Neben der Inspiration aus der komparativen Verwaltungswissenschaft bezieht sich das Forschungsinteresse auch aus dem Umstand, dass bisher keine quellenbasierte Aufarbeitung der Geschichte der Verwaltungswissenschaft stattfand. Insofern knüpft die vorliegende Dissertation bei Wilhelm Bleeks (2001) *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland* an. Da sich die sozialwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft in Deutschland zu einem wesentlichen Teil aus der Politikwissenschaft entwickelte, vermögen Parallelen in der Entwicklung nicht zu überraschen. Bleek (2001: 451) hält fest: „Nur durch die Berücksichtigung der vielfältigen internationalen Kommunikations- und Rezeptionsprozesse, in denen die deutsche Politikwissenschaft in allen sieben Jahrhunderten ihrer Geschichte gestanden hat, wird man ihrer Entfaltung gerecht und kann vor allem die zentrale Frage nach den Kontinuitätslinien beantworten.“ Auch Werner Jann (2011: 68) bzw. Jörg Bogumil und Jann (2009) halten fest, dass die Inspiration aus den USA für die Entwicklung der Verwaltungs-

und Politikwissenschaft in Deutschland eine entscheidende Rolle spielte. Bereits Joachim Jens Hesse (1982a: 14-15) wies auf die grosse Bedeutung der fünf dominanten Paradigmata in den USA, d.h. dem klassischen bürokratischen Modell, dem neobürokratischen Modell, dem Institutionenansatz, der Human-Relations-Schule und dem Public Choice-Modell, auf die deutsche verwaltungswissenschaftliche Diskussion hin: „Fügt man dem die diversen Binnendifferenzierungen durch die Konzentration auf einzelne Sektoren und Segmente der politisch-administrativen Problemverarbeitung im Laufe der 60er und 70er Jahre hinzu, so wird die z.T. hohe Verwandtschaft und auch die Dankesschuld deutlich, die die deutsche Verwaltungswissenschaft diesen Untersuchungen gegenüber trägt.“

Dennoch blieben bis dato die Ausführungen zum Thema kursorisch und wurden als historische Einführungen ins Thema eher knapp abgehandelt. Eine detailliertere, primärquellenbasierte Untersuchung der Entwicklung der deutschen Verwaltungswissenschaft verspricht einen historisch adäquaten Einblick in die jeweiligen zeitgenössischen Debatten. Damit wird auch vermieden, dass wie bei Rick Vogel (2006), Ignace Snellen (2006) oder Gernod Gruening (2001) die etablierten Narrative lediglich wiederholt werden, ohne sich auch kritisch zu hinterfragen. Dabei wird ersichtlich: Die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft stimmt nicht mit dem Blick in den Rückspiegel überein, der sich aus der Reflexion der gegenwärtigen dominanten Ansätzen ergibt. Vielmehr sind die heutigen Ansätze diejenigen, die sich gegenüber anderen durchzusetzen vermochten, weil letztere in ihrer Anwendung nicht zielführend oder theoretisch und methodisch nicht genügend fundiert waren. Aber auch Kriterien, die ausserhalb der wissenschaftsinternen Qualitätsdiskussion zu verorten sind, spielten eine wichtige Rolle: Etwa wenn die Forschungsrichtungen in ihrem politischen oder ökonomischen Kontext keine Unterstützung fanden. Dabei liesse sich aus der Geschichte „erfahren, welche allgemeinen politischen, gesellschaftlichen und akademischen Bedingungen der Entwicklung des Faches eher hinderlich oder eher förderlich sind. Vor allem aber kann die Kenntnis der Vergangenheit des eigenen Faches dessen Selbstbewusstsein nach aussen und nach innen stärken, ihm jene Identität verschaffen, die es legitimerweise beanspruchen kann“ (Bleek, 2001: 457). So trägt die historische Untersuchung des Ideentransfers in der deutschen Verwaltungswissenschaft einerseits zur Festigung des Fachs bei und rückt sie in Verbindung mit der sozialen, ökonomischen und wissenschaftsgeschichtlichen Entwicklung des zwanzigsten Jahrhunderts in eine grössere Perspektive.

## 2. Über die Verwaltung und die Verwaltungswissenschaft(en)

*Die Verwaltung muss alle wesentlichen Entwicklungen aufnehmen, um die sich ebenfalls wandelnden Bedürfnisse der Bevölkerung erfüllen zu können. Die Verwaltungswissenschaft reflektiert diese Veränderungen und muss auch die wandelnden Ansprüche erfüllen, die an sie gestellt werden. Ein historischer Überblick bietet daher eine geeignetere Annäherung an den Untersuchungsgegenstand als die Suche nach einer abschliessenden Definition.*

Ernst Fosthoff (1973: 1) hält fest, dass die Verwaltung nicht definiert, sondern lediglich umschrieben werden kann. Zu sehr ist sie einem ständigen Wandel unterworfen, da sie sich den zeitgenössischen politischen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Umständen anpasst. Dabei verändern sich ihre Struktur, ihre Funktion, ihre Leistungen und ihre Ausrichtung. Diese Einschätzung kann allerdings als Versagen der Wissenschaft verstanden werden (Ellwein, 1966: 15; von Stein, 1965: 2384). Auf jeden Fall weist die Verwaltung trotz ihres Wandels eine bemerkenswerte Stabilität und interne Ausgleichstendenz auf (Seibel, 1996). Die gleichen Umstände, die einer abschliessenden Definition der Verwaltung entgegenwirken, gelten auch für Verwaltungswissenschaft. Diese beobachtet und analysiert die zeitgenössische Verwaltung, versucht jedoch auch Erkenntnisse aus anderen Wissenschaftsbereichen wie der Volks- und Betriebswirtschaft, der Soziologie, Philosophie, Rechtswissenschaften und der Geschichtswissenschaft auf die Verwaltung anzuwenden und diese dadurch besser auf die zeitgenössischen und absehbaren zukünftigen Probleme auszurichten. Dabei ändern sich nicht nur das Untersuchungsobjekt der Verwaltungswissenschaft, sondern auch die Methoden und vor allem auch die im Kontext verwurzelten Forschungsfragen.

Der Verwaltungswissenschaft fehlt eine gemeinsame epistemologische Grundlage bzw. eine Übereinstimmung, was der Untersuchungsgegenstand ist und wie er untersucht werden soll. Als Konsequenz besteht weder Einigkeit über einen Theoriekanon noch über eine übergreifende, als gültig anerkannte Methode (Goodsell, 2012; Kasdan, 2012; Kasdan, 2013; Meier und O'Toole, 2012; Raadschelders, 2010; Raadschelders, 2011; Raadschelders, 2012; Rainey, 2013; Stivers, 2012). Die Debatte über die Vor- und Nachteile der jeweiligen Ansätze wurde besonders kontrovers in den USA geführt (Raadschelders, 2008: 929). Aber auch in Europa zeigt sich die fehlende Identität der Verwaltungswissenschaft als einheitliches Forschungsgebiet, indem etwa häufig der Plural „Verwaltungswissenschaften“ Verwendung findet (Dill, 1964: 46-47; Kickert und Stillman II, 1999; Langrod, 1973 [1956-1957]; Long, 1954;

Mavrot et al., 2010; Moschopoulos, 2005; Riggs, 1964: 11-12, 400-401; Thieme, 1962: 62-63; Vivien, 1859; Waldo, 1963). Insofern eine eindeutige Definition der Verwaltung und der Verwaltungswissenschaft umstritten bleibt, kann ein grober, historischer Überblick behelfsmässig Orientierung schaffen.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Auseinandersetzung über die Staatsführung eine lange Tradition besitzt, die wohl so alt wie der institutionalisierte Staat ist. Vereinfacht kann festgehalten werden, dass jeder Souverän ein intrinsisches Interesse an der Wirtschaftlichkeit seines Staats hat. Dies gilt, weil einerseits Staats- und Privatvermögen, andererseits jedoch auch weil ökonomische und militärische Potenz aneinander gekoppelt sind. Die Kameralwissenschaft beschäftigte sich deshalb vom 16. bis ins 18. Jahrhundert, also zur Zeit des Merkantilismus, ausgiebig mit Buchhaltung und Steuerfragen, sowie mit Fragen betreffend die Betriebsführung in der Forstwirtschaft, Landwirtschaft und im Bergbau, die aufgrund tradierter Standesprivilegien oder aus strategischem Interesse dem Adel bzw. dem Klerus unterstellt waren (Schulz, 1986). Ziel der Kameralisten und ihrer Geldgeber war, die Metallurgie und die Textilmanufakturen zu fördern, die Abhängigkeit von fremden Stahllieferungen zu verringern sowie den Zugang zu ausländischen Devisen und Gold zu verbessern (Jenetzky, 1978; Nolte, 2004; Wakefield, 2009; Zielenziger, 1966 [1911]). Anhand Friedrich II (1741) kann jedoch auch gezeigt werden, dass im Zeitalter der Aufklärung die Innenpolitik zunehmend wichtiger wurde: Das Wohl der gemeinen Untertanen wurde ins staatliche Nutzenkalkül einbezogen. Zwar waren durch die ertragsabhängige Steuerhöhe die beiden Motive aneinander koppelt. Jedoch fällt auf, dass der willkürliche Wunsch des Monarchen nicht mehr an und für sich als Legitimationsgrund ausreichte, sondern dass die Legitimität von Staatshandeln anderweitig begründet werden musste. Die Entwicklung von Kameral- und Polizeiwissenschaften waren also von den materiellen Erfordernissen der territorialen Militär- und Steuerpolitik wie auch den ideellen Fundamenten der aristotelischen Politik und des Naturrechts geprägt (Maier, 2009 [1966, 1980]; Simon, 2004).

Mit den beiden Aspekten der ökonomischen und ideellen Basis des Staatsorganismus sind die Grundzüge der frühen Verwaltungswissenschaft umrissen. Diese Verwaltungswissenschaft war stark praxisorientiert: Für den Adel sollten Einkünfte generiert werden, indem entweder direkt Steuern abgeführt oder aber über staatliche Betriebe Gewinne erzielt wurden. Zudem ortete die Verwaltungswissenschaft schon in ihren Anfängen einen hohen Bedarf an normativen Richtlinien für die Verwaltungsführung. Die Vermischung von ökonomischen und



normativen Rationalitäten in der frühen Verwaltungswissenschaft führte wiederholt zu Missverständnissen in der Interpretation der Schriften. Hierzu sei lediglich angemerkt, dass Texte wie beispielsweise Veit Ludwig von Seckendorffs (1972 [1655]) *Deutscher Fürstenstaat* nicht als historisch korrekte Darstellung der Situation verstanden werden dürfen. Vielmehr wurde darin Gotha als wohl geordneter Fürstenstaat idealisiert, wie ihn sich Herzog Ernst I der Fromme von Sachsen-Gotha-Altenburg nach Ende des 30-jährigen Kriegs erträumt hatte. Andre Wakefield (2009: 136-138) argumentiert, dass die Vermischung von Ideal und Realität nicht nur von einem anderen Verständnis von Wissenschaft, sondern auch vom Abhängigkeitsverhältnis zwischen Autor und Fürsten herrührte. Eine Langzeitwirkung der damaligen Veröffentlichungen war jedoch, dass die Vorstellung des Beamten als Hüter des Gemeinwohls schliesslich zumindest zum Teil Realität wurde bzw. dass der Beruf des (Steuer-)Beamten sein Stigma als Blutsauger verlor.

Als sich die Festschreibung der staatlichen Ordnung in den Verfassungen bis Ende des 19. Jahrhunderts als Anliegen zu etablieren vermochten und sich die staatlichen Strukturen konsolidierten, rückten die Verwaltungswissenschaften von ihrer Ausrichtung auf die Legitimierung bzw. Untersuchung von Einzelphänomenen ab und wandten sich institutionstypischen Phänomenen zu. So schrieb Robert von Mohl (1966 [1846]) eine Untersuchung *Über Bureaukratie*. Dabei behandelte er sowohl die Verwaltung als auch deren Funktionsweise. In der wachsenden Bürokratie sah Mohl einerseits ein Problem, andererseits akzeptierte er sie als notwendige Nebenerscheinung des Wohlfahrtsstaats, dessen Zweck und Institutionen er im Prinzip befürwortete. Der nachhaltigste Beitrag Mohls war, dass er die systematische Unterscheidung zwischen Bürokratie und Beamtenschaft im deutschen verwaltungswissenschaftlichen Diskurs zu etablieren vermochte. Die Bürokratie bezeichnete künftig staatliche Institutionen. Die Beamtenschaft stellte eine Gruppe privilegierter Staatsangestellten dar, die sich zu einem Grossteil aus dem Adel rekrutierte. Während die Beamtenschaft quasi einen neuen Stand bildete, wurde in der Folge weniger das Beamtentum als vielmehr der bürokratische Exzess bekämpft, der als unpersönlich, mechanisch und apparathaft kritisiert wurde (Wilhelm, 1933: 14). Damit trug Mohl wesentlich zur Etablierung eines modernen Wissenschaftsverständnisses in den Staatswissenschaften und zur Entzauberung des Staats bei.

Die Entstehung der Sozialwissenschaften am Ende des 19. Jahrhunderts und der Ursprung der modernen Verwaltungswissenschaft war laut Luhmann (1966b: 22-25) vom Schisma zwischen

rational-normierenden und empirisch-erklärenden Ansätzen geprägt. Ähnlich argumentiert auch Bleek (2001: 448-449), wenn er die Entwicklungslinien der Politikwissenschaft in Deutschland nachzeichnet. Bleek unterstreicht die Bedeutung zweier spezifischer Verständnisse von ‚Politik‘: Einerseits bemühte sich ein aristotelischer, philosophisch-normativer Ansatz um die Herstellung oder zumindest Beschreibung einer „Guten Ordnung“, andererseits gipfelte die Rezeption von Machiavelli und Hobbes in einem stärker empirischen und realistischen Verständnis von Politik „als Gebrauch und Verbrauch von Macht [...] in der Konzeption des Staates als Herrschaftsorganisation und der ihm eigenen Rason“. Lorenz von Stein (1865-1884; 1887-1888) war der letzte prominente Vertreter eines geeinten, sowohl normativen wie auch empirischen Wissenschaftsanspruchs betreffend die Verwaltung. Dabei wurde er für die späteren deutschen Verwaltungsforschenden gerade wegen der Breite seiner Ansätze zu einem geeigneten Referenzpunkt. Das Schisma der Sozialwissenschaften, das den Hintergrund des Werturteilsstreit zwischen Soziologie und Nationalökonomie bildete (Albert, 2010), hatte gerade für die Verwaltungswissenschaft grosse Bedeutung (Weber, 1988 [1904]; 1988 [1918]). Gemäss Luhmann (1966b: 24-25) ist es der eigentliche „Grund für das Fehlen einer einheitlichen und konsistenten verwaltungswissenschaftlichen Forschungsgrundlage“, weil das Wesen der Verwaltung „faktische Rationalisierung“ ist und die Verwaltung und die Verwaltungswissenschaft nicht auf Urteile über die Richtigkeit einer Entscheidung verzichten kann.

Während die normativ-präskriptive Verwaltungsrechtswissenschaft mit ihren Arbeiten rund um den Rechtsstaat beispielsweise durch Otto Mayer (1924 [1895]) eine dominante Rolle in der Auseinandersetzung mit der Verwaltung einnahm, wurde parallel dazu ein sozialwissenschaftliches Pendant gefordert. Für die Zeit zwischen der Reichsgründung 1871 und dem Zweiten Weltkrieg ist Max Weber weitgehend der einzige, heute bekannte Vertreter eines eher sozialwissenschaftlichen Ansatzes in der Verwaltungswissenschaft. Obschon er sich in seinen politischen Schriften (Weber, 1988) mit der Rolle der Verwaltung, genauer der Legitimation und Gefahr der Bürokratie, auseinander setzte, stellte die Verwaltung keinen Schwerpunkt Webers Forschungstätigkeit dar. Die Bürokratie als Idealtypus der rationalen Herrschaft, worauf Webers herausragende Stellung für die Verwaltungswissenschaft beruhte, wurde erst im posthum-veröffentlichten Oeuvre *Wirtschaft und Gesellschaft* (Weber, 1976 [1922]) publiziert. Andere Verwaltungswissenschaftler, die für die damalige Zeit weit bedeutender waren, gerieten hingegen weitgehend in Vergessenheit. Dabei bieten

beispielsweise Jastrow (1902) mit der Verbindung von Institutionenanalyse und Sozialpolitik oder Norden (1929; 1932; 1933) mit der Kommunalwissenschaft einen äusserst interessanten Einblick in Probleme, die sowohl heute als auch damals die Verwaltungswissenschaft beschäftigen. Der Grossteil der Verwaltungsforschenden perpetuierte allerdings lediglich die Forderung nach einer Reformation der Verwaltungswissenschaft oder blieb einer historischen Fragestellung verhaftet. Auch das Manko an empirischer Grundlagenforschung wurde lange beklagt, bevor es ab den 1950er Jahren effektiv angegangen wurde. Theodor Eschenburg gehörte mit Publikationen wie *Herrschaft der Verbände* (1955b) zu den eigentlichen Vordenkern der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Seine Rolle ist umso bemerkenswerter, als er in seinen Texten kaum einen Bezug zu theoretischen Fragen aufstellte, um sich in einen akademischen Diskurs einzubetten.

Ab den 1960er Jahren setzte sich ein neues Forschungsparadigma durch, das eine klar ausformulierte Fragestellungen und eine Modellierung anhand abhängiger und unabhängiger Variablen verlangte. Die aus der US-Politikwissenschaft übernommenen Methoden waren vorher in Deutschland unbekannt und ergänzten die vorwiegend von normativen Gesichtspunkten her behandelnden europäischen politischen Wissenschaften auch inhaltlich (Lang, 1970: 304). Von der Politikwissenschaft geprägt, wandten sich die ForscherInnen den Bedingungen und Konsequenzen staatlicher Steuerung und der Lösung politischer Probleme zu (Bogumil, 2005: 670). Im Zuge dieser Entwicklungen vermochte sich die Neo-Verwaltungswissenschaft in den 1970er Jahren in Deutschland als eigenständige Disziplin zu etablieren.

Die Entwicklung in den USA unterschied sich in wesentlichen Punkten von derjenigen in Deutschland. Ein wichtiger Faktor spielte dabei der politische Kontext, in dem die jeweiligen Verwaltungen und die Verwaltungswissenschaft eingebettet waren. Während in Europa die Verwaltungen als Institutionen relativ stabil waren und im Staatsbildungsprozess jeweils weitgehend von den Vorgängerstaaten übernommen wurden, stellt der Fall der USA eine Nationenbildung dar, die lange ohne einen Verwaltungsapparat auskam (Kickert und Stillman II, 1999; Rutgers, 2000; Rutgers, 2001b; Stillman, 1997). Die frühe Demokratie in den USA, die als *spoils system* oder Beutesystem bezeichnet wurde und in der die politischen Amtsträger die Verwaltungsposten verteilten, war von Korruption geprägt. Um diese zu bekämpfen und um einen landesweit fairen Zugang zu bundesstaatlichen Dienstleistungen zu ermöglichen, sollte eine Verwaltungswissenschaft geschaffen werden, um eine saubere

Verwaltungsführung zu propagieren und herbeizuführen. *Das Studium der Verwaltung* wie es Woodrow Wilson (1941 [1887]) im Gründungsdokument der amerikanischen Verwaltungswissenschaft (*Public Administration*) propagierte, unterstand also einer progressiven politischen Agenda und sollte den Auf- und Ausbau der Bundesverwaltung begleiten und legitimieren. Um die Verwaltung vor dem schädlichen Einfluss der Politik zu schützen, unterschieden Wilson und die Vertreter der progressiven *Public Administration* zwei Sphären des öffentlichen Handelns: In der politischen Sphäre sollten die grundsätzlichen Richtlinien festgelegt und in der administrativen Sphäre umgesetzt werden. Frank J. Goodnow (1900: 22) prägte für diese Unterscheidung den knappen und einprägsamen Begriff der *politics administration dichotomy*. Die Unterscheidung der beiden Sphären bildete bis zum Zweiten Weltkrieg, und in einem weit geringeren Masse bis heute, das Fundament der *Public Administration* und legitimierte die Eigenständigkeit des Untersuchungsfeldes gegenüber nahen Verwandten wie der Politikwissenschaft. Im Verlaufe der Zeit rückten unterschiedliche Dimensionen der *politics-administration*-Dichotomie in den Vordergrund, da diese als empirische Annahme, als analytisches Axiom oder als normatives Postulat verstanden werden kann (Overeem, 2005; 2012; Overeem und Rutgers, 2003).

Abschliessend kann also festgehalten werden, dass die unterschiedlichen Ausgangslagen zu Ende des 19. Jahrhunderts die zeitgenössischen Verwaltungswissenschaften in den USA wie auch in Deutschland prägten. In Deutschland etablierte sich die rechtswissenschaftliche Perspektive der Verwaltungswissenschaft parallel zum deutschen Reich und dominierte sowohl den akademischen Diskurs wie die personelle Besetzung der Verwaltung. Der verwaltungsrechtliche Diskurs beschränkte sich weitgehend darauf, Zwecke und Ziele der staatlichen Tätigkeit zu beschreiben. Unter dem Primat der Rechtsstaatlichkeit galt staatliches Handeln als legitim, insofern es unter Einhaltung der formellen Regeln von Verfassung und Gesetzen zustande gekommen war. Die politische Auseinandersetzung über die soziale Frage, die bürokratischen Exzesse und die Herausbildung eines Beamtenstandes begründeten die Forderung, rechtswissenschaftliche Ansätze durch eine kritische, sozialwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft zu ergänzen (Buse, 1975; Hesse, 1982b: 12; Jastrow, 1902).

Die sozialwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft unterstrich zur Selbstlegitimation zwei weitere Punkte: Erstens galt es, die Rekrutierung und Ausbildung der öffentlichen Angestellten zu verbessern. Dieses Anliegen bildet eine Konstante, die sich im 18. Jahrhundert (Friedrich II, 1741; 1846 [1750]), in der Anfangsphase des deutschen Reiches (Jastrow, 1902), während der

Weimarer Republik (Bruck, 1926; Jastrow, 1917; Norden, 1929), unter dem nationalsozialistischen Regime (Möller, 1932; Steimle, 1942; Wilhelm, 1933), aber auch während des Aufbaus der Nachkriegsverwaltung (Eschenburg, 1963a; Geib, 1955-1956) und gegen Ende des 20. Jahrhunderts (Linder und Treiber, 1976) nachweisen lässt. Die kritisierten Mängel in der Ausbildung spiegeln dabei jeweils den zeitgenössischen technologischen, sozialen und politischen Kontext und die Entwicklung der staatlichen Aufgabenbereiche. Die zweite Konstante der Verwaltungswissenschaft ist die Diskussion über Rationalisierung und Effizienzsteigerung der staatlichen Verwaltung. Denn die prinzipielle Knappheit der Steuergelder trifft die Verwaltung doppelt: Sie verwaltet die Mittel nicht nur und führt sie den verschiedenen Programmen und Dienstleistungen zu, sondern finanziert sich selbst aus denselben Mitteln (Mayntz, 1997: 65).

In der Suche nach Lösungen orientierte sich die sozialwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft nicht nur an den deutschsprachigen Veröffentlichungen und den Entwicklungen in Deutschland oder Europa, sondern wandte ihren Blick auch auf die USA und auf US-amerikanische Publikationen. Im folgenden Kapitel wird dargelegt, wie dieser Ideentransfer konzipiert werden kann.

### **3. Ansätze der Ideentransferuntersuchung: Kulturtransfer und Diskurs**

*Die Kulturtransferliteratur bietet einen geeigneten Ausgangspunkt, um den Ideentransfer zwischen Sender und Rezipient zu strukturieren. Für die inhaltliche Analyse der Ideen und die Bedeutungsunterschiede in den jeweiligen Kontexten kann die Behandlung von Diskursen in der Sozialwissenschaft die Grundlagen bieten.*

Um die angesprochenen Lücken in der vergleichenden Verwaltungsforschung zu schliessen, muss der reine Vergleich zweier Einheiten um die Interaktionen zwischen diesen ergänzt werden. Hierzu eignet sich eine Untersuchung des Ideentransfers. Dieser knüpft an die Theorie und Methoden der Kulturtransferuntersuchungen an, weshalb zuerst ein kurzer Überblick über diese verschafft wird (Kapitel I.3.1). Während die Kulturtransferliteratur den Transfer als Prozess zu strukturieren vermag, bietet sich der Diskurs als Möglichkeit an, die transportierten Inhalte, die beteiligten Akteure und den Kontext zu analysieren (Kapitel I.3.2).

### 3.1 Kulturtransfer

*Die Kulturtransferanalyse ergänzt die vergleichende Forschung um die Interaktion zwischen den Vergleichseinheiten. Dadurch wird aufgezeigt, dass der Transfer kein Spezialfall, sondern ein normales Ereignis ist, das durch das Forschungsdesign des Vergleichs weitgehend ausgeblendet wird.*

Wie im Kapitel I.1 aufgezeigt, strukturiert die vergleichende Verwaltungswissenschaft ihre Vergleichseinheiten in der Regel in Übereinstimmung mit nationalstaatlichen Grenzen. Da die staatliche Verwaltung die relevante Untersuchungseinheit bildet, ist dieses Vorgehen einleuchtend. Durch die Modellbildung und die Konzeptionierung des Vergleichs rückt jedoch ein Phänomen in einen toten Winkel, der gerade in der Wissenschaftsgeschichte nicht systematisch weggelassen werden darf: Die internationale Zusammenarbeit von Forschungsgemeinschaften. Der internationale Austausch zwischen WissenschaftlerInnen ist kein neues oder aussergewöhnliches Phänomen, sondern stellt eine bewährte Praxis dar (Ash, 2006; Reinhardt, 2006; Renner, 2006; Schmale und Steer, 2006). Im letzten Jahrhundert zeigte sich ein fächerübergreifender Trend zu einer Internationalisierung des wissenschaftlichen Diskurses, der sich durch die modernen Kommunikationsmittel auf eine alltäglichere Ebene verschob. Die Organisation innerhalb staatlicher Einheiten hatte weiterhin eine Bedeutung, insofern viele Forschungsinstitutionen in nationalen Dachorganisationen miteinander verbunden waren und die Fördermittel zur Forschung von den Staaten vergeben wurden. Andererseits verloren staatliche Grenzen an Bedeutung und rückten etwa während des Kalten Kriegs hinter gemeinsame (forschungs-)politische Interessen zurück.

Dem komparativen Ansatz gelingt die Untersuchung des Austauschs zwischen den Vergleichseinheiten nur unter grössten Schwierigkeiten, da der synchrone Blick auf die Vergleichseinheiten die Interaktion weitgehend ausblendet. Die gegenseitige Beeinflussung zwischen den Untersuchungseinheiten wird, insofern sie überhaupt anerkannt wird, in der Regel für die konkrete Untersuchung als irrelevant oder als Spezialfall abgetan. Allzu oft „wird der Transfer sogar im Sinne des ‚Galtonschen Problems‘ nur als Störfaktor der notwendigen Unabhängigkeit der Vergleichsfälle angesehen, den man aus technischen Gründen mit in Rechnung stellen muss“ (Kaelble, 2003: 473). Mitte der 1980er Jahre entstand in Deutschland und Frankreich der Ansatz des Kulturtransfers (Ceslestini und Mitterbauer, 2003a; Ceslestini und Mitterbauer, 2003b). Dieser untersucht Prozesse der Übertragung und Vermittlung kultureller Artefakte wie Texte, Diskurse, Medien und Handlungsweisen sowie die kulturelle

Dimension von Wirtschaftsgütern und Tauschobjekten zwischen kulturellen Systemen. So versucht die historische, diachrone Transferforschung den komparativen Ansatz um den Austausch zwischen den Vergleichseinheiten zu ergänzen (Ash, 2006; Berger und Sick, 2002; Ceslestini und Mitterbauer, 2003b; Dolowitz und Marsh, 1996; Espagne, 1999a; Espagne, 1999b; Kaelble und Schriewer, 2003; Lüsebrink, 2001; Middell, 2000; Osterhammel, 2003; Siegrist, 2003; Suppanz, 2006). In der Analyse werden für den Austausch und die Hybridisierung von Ideen je nach Disziplin unterschiedliche Begriffe benutzt, wobei Austausch, Diffusion, Interdependenz, Rezeption, Intertextualität oder Galtonsches Problem in diesem Zusammenhang „im Kern Ähnliches“ (Kaelble, 2003: 470) bedeuten.

Dabei versteift sich die Kulturtransferforschung weniger auf nationale Einheiten, als es die vergleichende Verwaltungsforschung tut. Vielmehr untersucht sie Alteritäten, die den staatlichen Grenzen folgen können, aber nicht müssen (Kaelble, 2003: 474-475). Die Debatten über den Vergleich und den Ansatz des Kulturtransfers sind daher nicht als Hinweis auf eine Krise oder einen Umbruch in der Komparatistik zu werten (Ceslestini und Mitterbauer, 2003a; Ceslestini und Mitterbauer, 2003b; Dmitrieva, 2008; Epple und Lindner, 2001; Espagne, 1999a; Gerber et al., 2012; Kaelble, 2003; Kaelble und Schriewer, 2003; Lüsebrink, 2001; Lüsebrink, 2008; Middell, 2000; Münkler, 1999; Osterhammel, 2003; Siegrist, 2003; Stockhorst, 2010; Suppanz, 2006; Werner und Zimmermann, 2004; Werner und Zimmermann, 2006). Vielmehr sind sie als ein Anzeichen für die Vitalität dieser Methode und für die Vitalität des Austauschs zwischen Disziplinen zu verstehen (Kaelble 2003, 470 – 471).

In der Literatur des Kulturtransfers haben sich drei Komponenten als praktische Kategorien etabliert: Erstens Selektionsprozesse, die die Logik der Auswahl von Texten, Praktiken und Mediendiskursen betreffen, die in andere Sprach- und Kulturräume transferiert werden; zweitens Vermittlungsprozesse, durch die unterschiedliche Typen interkultureller Vermittler in den Blick gerückt werden; und drittens Prozesse der Rezeption, wozu Phänomene der Nachahmung und imitativen Akkulturation ebenso gehören wie Formen der kreativen Aneignung und Transformation (Lüsebrink, 2001: 215; Siegrist, 2003: 334). Lüsebrink (2001: 215-217) verwendet dazu die drei Begriffe Selektion, Mediation und Rezeption. Selektion behandelt die Auswahl von Texten und Ideen, die transferiert werden, aber auch die Motive, die zum Transfer führen. Dabei gilt es einerseits herauszufiltern, welche Situationen es begünstigen, dass jenseits des eigenen wissenschaftlichen Kanons nach Lösungen für ein Problem gesucht wird, aber andererseits auch zu berücksichtigen, welchen Einfluss politische

und ökonomische Interessen haben (Ash, 2006; Suppanz, 2006). Mediation bezeichnet die Akteursseite, womit in dieser Untersuchung die deutschen Forschenden gemeint sind, die aktiv neue Ideen in den eigenen Referenzhorizont einbezogen. Jedoch fließen auch kontextuelle Faktoren wie die Institutionen oder das intellektuelle Umfeld, worin die Wissenschaftler sich bewegen und die den Transferprozess mitprägen, in diesen Bereich ein. Rezeption umfasst alle Aspekte, welche die Einbettung der „fremden“ Ideen in das eigene wissenschaftliche Umfeld behandeln. In anderen Worten: Mediation, Selektion und Rezeption bieten das analytische Raster, um systematisch auf die grundlegenden Fragen des „Wer?“, „Wo?“, „Was?“ und „Wie?“ einzugehen (Lutz, 1984).

Gemäss Katharina Holzinger und Chrisoph Knill (2005) stellt auch die Politiktransfer-Forschung einen signifikanten Austausch zwischen Ländern fest. Werden enge kulturelle Verbindungen geteilt, sind „decision-makers [...] likely to imitate the practices of nations with which they share linguistic, religious, historical or other linkages“ (Holzinger und Knill, 2005: 790). In der vorliegenden Untersuchung liegt eine solche kulturelle Nähe vor, obschon die USA und Deutschland keine gemeinsame Sprache teilen. Deutsche stellten einen wichtigen Anteil der US-Siedler dar. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war ein Grossteil der US-Elite an deutschen Universitäten ausgebildet worden (Schivelbusch, 2008: 47-49). Nach dem Zweiten Weltkrieg bemühten sich die USA und die Westalliierten aktiv um eine Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, wozu die USA und Deutschland den Austausch auch auf wissenschaftspolitischer Ebene durch Studienaufenthalte und Gastprofessuren förderten (Gerhardt, 2007). Im Verlaufe des Jahrhunderts verschoben sich so die Verhältnisse, bis sich Englisch auch in Deutschland als *lingua franca* der Wissenschaft durchsetzte. Dies gilt auch für die Verwaltungswissenschaft, wo sich die *US-Public Administration* als *benchmark* zu etablieren vermochte (Kickert, 2001: 28). Die Bedeutung dieser Massnahmen werden in der deutschen Verwaltungswissenschaft anerkannt (Bogumil, 2005; Bogumil und Jann, 2009; Jann, 2009; Luhmann, 1966b; Mayntz, 1980; Mayntz, 1996; Seibel, 1982; Seibel, 1983). Eine Untersuchung unter explizit diesem Aspekt steht bisher jedoch aus.



### 3.2 Diskurs

*Der Diskurs bietet ein Konzept, wie die Behandlung eines Themas innerhalb einer Gruppe analysiert werden kann. Dabei tragen geteilte Charakteristika bei, über einen längeren Zeitraum und über eine grössere geographische Distanz hinweg eine Gruppenidentität zu bilden.*

Die Suche nach Antworten auf die grundlegenden Fragen des „Wer?“, „Wo?“, „Was?“ und „Wie?“ in der Auseinandersetzung über ein gemeinsames Thema liegt dem äusserst fruchtbaren Konzept der qualitativen Diskursanalyse in den Sozialwissenschaften zugrunde. Während Achim Landwehrs (2001: 7) Befund, wonach sich in der Geschichtswissenschaft kein forschungspraktischer Konsens bezüglich der Definition des Diskurses durchgesetzt hat, auch heute noch zutrifft, geht Vivienne Schmidt (2008: 305) pragmatisch vor. Sie umfasst den Diskurs als Arbeitsdefinition folgendermassen: Diskurs „encompasses not only the substantive content of ideas but also the interactive processes by which ideas are conveyed. Discourse is not just ideas or ‚text‘ (what is said) but also context (where, when, how, and why it was said). The term refers not only to structures (what is said, or where and how), but also to agency (who said what to whom).“ Der Diskurs ist also eine ex-post-konstruierte Auseinandersetzung, worin die AutorInnen, ihre Beiträge und der Kontext als zu einem gemeinsamen Muster zugehörig verstanden werden.

Mark Rutgers (2003: 12) bezeichnet die gemeinsame Konzeptualisierung einer Sache durch eine Vielzahl von Autoren als Diskurs. „[D]iscourse provides us with a term to capture conceptualization over time. Discourse concerns the continued, enduring and interactive exchange, creation, and debate of shared interpretations (meanings).“ Folglich bietet der Diskurs ein dynamisches Konzept, um die Inhalte und Bedeutungen von Ideen zu konzeptualisieren und deren Wandel aufzuzeigen, gleichzeitig jedoch auch um den kognitiven Wandel bei den Akteuren zu illustrieren. Dabei wird sowohl den Akteuren als auch dem Kontext ein wichtiger Stellenwert beigemessen. Während damit der Tatsache gerecht getan wird, dass individuelle Akteure durchaus neue Ideen kreativ entwickeln können, beziehen sich diese auf einen intellektuellen Kontext, der die eigene Interpretation der Welt strukturiert und der von der wissenschaftlichen Tradition des eigenen (akademischen) Umfelds mitgeprägt ist. In anderen Worten: Voraussetzung, um die Bedeutungen von wissenschaftlichen Texten erfassen zu können, ist ihre Einbettung in den jeweiligen Kontext (Bevir, 2002: 164). Unter diesem breiten Verständnis von Diskurs können auch die Begriffe des *web of belief* (Bevir,

2002), (intellektuelle) Tradition (Raadschelders, 2008; Rutgers, 2001b) oder Paradigma (Lan und Anders, 2000; Lynn, 2002; Lynn, 2008; Snellen, 2006; Yang et al., 2008) umfasst werden. Gemäss Mark Bevir (2002: 198-201) ist anzunehmen, dass Denkmuster solange unangefochten bleiben, wie sie Antworten auf aktuelle Probleme zu liefern vermögen. Wenn jedoch Forschende in ein Dilemma geraten, weil ihre Erfahrungen nicht mit den theoriebasierten Erwartungen übereinstimmen, sind sie gezwungen ihre Denkmuster kritisch zu überprüfen. Dabei werden auch Argumentationsstränge in Betracht gezogen, die sich in anderen Ländern oder Wissenschaftsbereichen bewährt haben oder zumindest diskutiert werden (Jann, 2003). Ähnlich argumentiert Herfried Münkler (1999: 299), wenn er davon ausgeht, dass Menschen beim Erleben solcher Dilemmas fremden Ideen, Konzepten und Theorien gegenüber speziell aufgeschlossen sind. Konkret der Fall war dies etwa gemäss Klaus König (2003: 458) beim Aufkommen des ökonomischen Paradigmas: „dysfunctions of bureaucratism have led to a search for alternatives in western democracies and industrialized countries“. Allerdings hinterfragen konstruktivistisch orientierte HistorikerInnen die Dominanz rationaler Erklärungsmuster für die wissenschaftliche Entwicklung (Munslow, 1997; Röber, 1996). Als Konsequenz distanziert sich Snellen (2006) von einer derart eindeutigen, kausalen Festlegung, die den Katalysator für den Wandel der verwaltungswissenschaftlichen Paradigmen wissenschaftsintern festmacht. Ob politische bzw. gesellschaftliche Bedürfnisse, wie sie an die öffentliche Verwaltung zu einem bestimmten Moment herangetragen wurden, oder ob Erkenntnisse und Theorien, die von WissenschaftlerInnen entwickelt worden waren, in die Praxis der öffentlichen Verwaltung hineingetragen wurden, lässt sich oft nicht eindeutig festmachen. Manchmal liegt ein Paradigma oder ein Paradigmenwechsel einfach „in der Luft“ (Snellen, 2006: 15-16) oder entspricht dem Zeitgeist (Schivelbusch, 2008: 47-49).

## 4. Untersuchungseinheiten

*Einer Untersuchung des Transfers liegt die Unterscheidung von Herkunft und Destination bzw. Sender und Empfänger zu Grunde. Eigentlicher Akteur ist nicht der Sender, der den ursprünglichen Text verfasst hat, unter Umständen jedoch nichts zu dessen Verbreitung in andere webs of belief beitrug, sondern der Empfänger, der aufgrund eines Dilemmas neue Konzepte in den eigenen intellektuellen Kontext einführt.*

In der Transferanalyse ist der Ideentransfer als Rezeption einer Idee durch die Empfänger modelliert. Bevir (2002) argumentiert, dass Ideentransfers vor allem in Situationen stattfinden, wenn der bisherige Forschungsansatz keine Antwort auf drängende Probleme zu liefern vermag. Dabei können die Forschenden ein *web of belief* in Bezug auf die Problemwahrnehmung und auf den Lösungsansatz teilen, der ihnen eine gewisse Gruppenidentität verleiht. Die Entstehung solcher Denkschulen, in denen eine Forschergruppe ein neues und gemeinsames Paradigma vertritt, bietet sich daher gemäss Bent Flyvbjerg (2006) für die Selektion der Quellen an.

Dieses Kapitel erläutert, was der Inhalt des Transfers ist und wie auf einer Metaebene Ideen einem Paradigmen zugeordnet werden können (Kapitel I.4.1). Darauf folgen Ausführungen über die Akteure des Transfers (Kapitel I.4.2). Schliesslich bringt das Kapitel I.4.3 die beiden Elemente zusammen und begründet, wie die Quellen für die Untersuchung des Ideenimports in der deutschen Verwaltungswissenschaft ausgewählt wurden.

### 4.1 Ideen und Paradigmen

*Ideen und Paradigmen sind schwierig zu definieren. Zugleich sind sie Konzepte, die in der Literatur häufig verwendet werden und sich als äusserst fruchtbar erwiesen.*

Der Begriff „Idee“ wird in der Literatur häufig verwendet, ohne dass jedoch darauf eingegangen wird, was genau gemeint ist (Raadschelders, 1999; Raadschelders, 2008; Raadschelders und Rutgers, 1996; Rutgers, 2001a; Rutgers, 2001b; Rutgers, 2003; Stillman, 2001). Schmidts (2008: 305) Klassifikation der Ideen anhand ihres Abstraktionsgrades bietet hierzu einen geeigneten Ansatz. Sie unterscheidet zwischen Ideen, die sich an der Praxis orientierten, und solchen, die abstrakte Konzepte bleiben. Diese Unterscheidung eignet sich gerade für die Verwaltungswissenschaft, da sie in ihrem Selbstverständnis praxisorientiert ist und zugleich die gesellschaftlich getriebene Weiterentwicklung des Staatskonzeptes aufnimmt

und so abstrakte gesellschaftspolitische und sozialphilosophische Fragestellungen reflektiert. Während diese abstrakten Ideen oder Theorien an keinen Kontext gebunden sind und direkt transferiert werden können, darf bei einer Praxisorientierung der Kontext nicht vernachlässigt werden. Dabei richtet sich die verwaltungswissenschaftliche Praxis an zwei Ebenen aus: Einerseits kann die Praxis als Wissenschaftspraxis aufgefasst werden, die die Methoden und andere Konventionen wie etwa Quellen- und Literaturangaben betrifft. Andererseits kann die Praxis der Verwaltung gemeint sein. Diese wurden von Wilson (1941 [1887]) oder Weber (1976 [1922]) als Techniken verstanden, denen eine universelle Gültigkeit zukommen sollte. Werden technologische und politische Einflüsse auf die Wissenschafts- wie auch Verwaltungspraxis einbezogen, wird die Bedeutung des Kontextes unterstrichen.

Gemäss Niels A. Andersen (2006) lässt sich eine Idee als Zusammenfassung der beiden Elemente Terminus und Kontext konzipieren. Erst aus dem Zusammenspiel der Elemente gewinnt eine Idee ihre Bedeutung. Gerade in der technischen Sprache der Wissenschaft werden Termini häufig bei der Überführung in einen anderen Kontext beibehalten. Wenn jedoch aus dem intertextuellen Zusammenhang auf ihre Bedeutung geschlossen wird, zeigt sich, dass die Bedeutungen der Ideen in verschiedenen geographischen Räumen und zu verschiedenen Zeitpunkten nicht vollständig deckungsgleich sind. Eine idealistische Sicht der Ideengeschichte, die sich auf die internen ideengeschichtlichen Einflüsse und Stammbäume von Ideen konzentriert und dabei Akteure und Kontext als Erkenntnis und Kommunikationseinheiten vernachlässigt, ist daher nicht Ziel führend (Bleek, 2001: 19). Ein Ansatz, der rein text-gebunden die Verbreitung bestimmter Termini untersucht, kann zwar zu Anhaltspunkten über die Diffusion von intertextuellen Referenzen führen. Für die Verbreitung von Ideen, die gerade wegen ihren Bedeutungen von Interesse sind, greift dieser Ansatz zu kurz. Erst die Einbettung in den gesellschaftlichen, politischen und wissenschaftlichen Kontext bzw. in den importierenden *web of belief* ermöglicht Einblicke in den Inhalt, der für den Ideentransfer ausschlaggebend ist.

Indem einzelne Ideen zu Paradigmen aggregiert werden, können diachrone und synchrone Ansätze verbunden werden: Die Entwicklung der Paradigmen ist einerseits in die historische Entwicklung eingebettet, andererseits ermöglichen Paradigmen einen Vergleich zu gleichzeitig existierenden Ansätzen, die andere Forschergruppen oder andere Traditionen prägen. Kaifeng Yang, Zhang Yahong und Marc Holzer (2008: 25) definieren Paradigmen als Perspektiven und intellektuellen Referenzrahmen, die als theoretische Linse dienen, um die Welt zu

interpretieren. Als epistemologische Grundlage der Paradigmenbildung kann etwa die metatheoretische Ebene dienen. Mit dem frühen Positivismus à Auguste Comte, dem Konflikt-Paradigma bei Karl Marx, der Ethnomethodologie Harold Garfinkels, dem strukturellen Funktionalismus von Talcott Parsons und dem feministischen Paradigma identifiziert etwa Earl R. Babbie (2005: 35) sechs Paradigmen, die die moderne Sozialwissenschaft prägen. Dabei repräsentieren die sozialwissenschaftlichen Paradigmen „a variety of views, each of which offers insights the others lack while ignoring aspects of social life that the others reveal“. Gareth Morgan (1980) blendet die politische Komponente aus und konzentriert sich auf wissenschaftsinterne Entwicklungen. Daraus schliesst er auf vier soziologische Paradigmen (Funktionalismus, radikaler Strukturalismus, Interpretationalismus/Post-Strukturalismus und radikaler Humanismus). Die Gegenüberstellung von Yang, Yahong und Holzer, Babbie und Morgan zeigt einen Schwachpunkt des Ansatzes auf: Die Paradigmen als *ex-post*-Konstrukte können lediglich intersubjektiv nachvollziehbar sein. Sie sind jedoch nicht objektiv gegeben und stark von der Fragestellung abhängig. Bei aller Kritik findet der Paradigmen-Ansatz seit Kuhns (1976) *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen* auch in den Sozialwissenschaften rege Verwendung.

Gerade in der Verwaltungswissenschaft, die sich bisher auf keinen Theorie-Kanon zu einigen vermochte, wird häufig auf die unterschiedlichen Paradigmen verwiesen (Holzer et al., 2007; Yang et al., 2008). Holzer, Gabrielian und Yang (2007) vertreten die Ansicht, dass fünf Leitideen die Verwaltungswissenschaft prägen. Erstens die progressive unparteiische Verwaltung Wilsons (1941 [1887]) oder Goodnows (1900), die mit den Ansätzen der *politics-administration-dichotomy* von der Suche nach Ansätzen guter Verwaltung unter Anlehnung an die Privatwirtschaft entwickelt wurde, um die Fragestellung nach dem Platz der Verwaltung in der Gesellschaft zu beantworten. Zweitens das klassische Management Modell von Henri Fayol (1917), Luther Gulick und Lyndall Urwick (1937) oder auch Weber (1976 [1922]), das auf der Mikrostufe angesiedelt ist und einen mechanistischen Ansatz mit dem Fokus auf Effizienz verfolgt und die Regeln der Naturwissenschaft zu imitieren versucht. Drittens der Ansatz der *Politics* und des *policy-making*, die die *politics-administration*-Dichotomie und die angebliche absolute Neutralität der Verwalter ablehnt. Sie untersucht den Einfluss der Verwaltung im demokratischen Prozess und das Verhalten der Verwaltung bezüglich Interessengruppen sowie die Frage, wie das Verhältnis zwischen Verwaltungskapazität und demokratischer Kontrolle gestaltet werden kann. Viertens die *human relations*-Bewegung nach Elton

Mayo (1933), die aufbauend auf den Hawthorne Experimenten und der Einführung soziologischer Theorien wie dem *behaviorismus* ab den späten 1920er und 1930er Jahren nach Gründen bürokratischen Verhaltens forschte. Fünftens die Performanzuntersuchung, welche die Effektivität von Programmen als Output von Umweltfaktoren, Akteuren, Organisationsstrukturen, politischen und Organisationszielen, Technologien sowie des Managements versteht.

Zhiyong Lan und Kathleen Anders (2000) argumentieren, dass die US-Verwaltungswissenschaft in Bezug auf ihre Zielsetzung in mindestens sechs Ansätze unterteilt werden kann: Nämlich in *managerial, political, judicial, ethical, historical* und *integrated* Ansätze. Richard Stillman (1995) allerdings identifiziert sechs Denkschulen<sup>1</sup> alleine seit der *refounding public administration*- Bewegung, die in den 1970er Jahren einsetzte. Auch David Rosenbloom und Robert Kravchuk (2005) bilden sechs Gruppen, die sich anhand der erkenntnistheoretischen Ansätze, Forschungsschwerpunkten wie der Verwaltungsethik, der Budget-Bildung, den Organisationsstrukturen, der Entscheidungsfindung und der Rolle der Regierung unterscheiden lassen. Snellen (2006) seinerseits strukturiert die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft anhand von fünf Paradigmen, die sich betreffend die Stellung der Verwaltung zur Politik unterscheiden: Erstens, die öffentliche Verwaltung als ein der Politik unterworfenen Instrument, zweitens die öffentliche Verwaltung als ein der Politik zur Verfügung stehendes Politik-Produktionssystem, drittens die öffentliche Verwaltung und die Politik als zwei grundsätzlich gleiche Interessensgruppen in einem Wettbewerbsverhältnis von Angebot und Nachfrage; viertens, die öffentliche Verwaltung als ein Instrument zur Verwissenschaftlichung der Politik wie in der Policy Analyse; und fünftens die öffentliche Verwaltung als ein postmodernes Instrument der Politik. Raadschelders (2008), der Verwaltungswissenschaft anhand ihrer Ansprüche und Mittel der Erkenntnisgewinnung modelliert, unterscheidet vier intellektuelle Traditionen (*practical wisdom, practical*

---

<sup>1</sup> Stillman nennt die *reinventors* als eklektischer Ansatz in der Folge des grossen publizistischen Erfolgs von Osborne und Gaebler (1992) *Re-Inventing Government*; die Kommunitaristen (*communitarians*) mit ihrer Betonung der politischen Rolle und Rechten von Bürgern und die Partizipation der Zivilgesellschaft; die Gruppe um das *Blacksburg Manifesto* mit dem Versuch, die *Public Administration* von einem reinen Management-Ansatz zu einer Integration in die *Governance* zu führen; die Postmodernisten mit ihrem interpretativen Ansatz und dem Fokus auf die *conditio humana* in einer von Organisationen dominierten Gesellschaft; der instrumentelle Ansatz mit der Diskussion ob für eine *not-for-profit*-Organisation überhaupt ein Optimum an Dienstleistungen bestimmbar sei; und die neue bürokratische Perspektive mit der Betonung auf *accountability* in einer konstitutionellen Demokratie.

*experience, scientific knowledge, relativist perspective*).

Diese Aufführung einiger vertretenen Paradigmen-Überblicke zeigt zweierlei: Erstens kommt der Referenz auf nationale Wissenschaftstraditionen keine grosse Bedeutung zu. Zweitens stimmen die konstruierten Paradigmen nur am Rande überein. Als Konsequenz der Uneindeutigkeit über die Paradigmen folgt, dass auch die Gruppierung der VertreterInnen zwar innerhalb der einzelnen Texte sinnvoll ist, die Gruppenzusammengehörigkeit über die gesamte Entwicklung der Verwaltungswissenschaft allerdings nicht konsistent ist. Folglich kann geschlossen werden, dass die Paradigmenbildung als Orientierungshilfe zwar hilfreich sein kann, jedoch lediglich ein Hilfskonstrukt bleibt, das je nach Fragestellung wieder hinterfragt werden muss.

Während die Verwaltungswissenschaft sich vielschichtig, multidimensional und widersprüchlich entwickelte, bleiben die Ideen und Paradigmen parallel zu einander bestehen. Die Interpretation der Paradigmen kann zudem je nach Perspektive stark unterschiedlich ausfallen, wie König (2003: 458) süffisant ausführt: „In administrative science, too, it is in the name of ‚Postmodern Public Administration‘ that not only management doctrines are dropped and that constitutionalism and communitarism are considered out of date but also that a discursive theory is drawn up, while discourse researchers themselves equate post-modernity with a kind of neoconservatism so that defending modernity appears progressive.“ Im Gegensatz zu Ideen können deren Gründerfiguren eindeutiger in ihren historischen Kontexten eingeordnet werden, was eine chronologische Struktur der Analyse ermöglicht. Dass AutorInnen verschiedenen Paradigmen zugerechnet werden können, wird dabei jedoch nicht ausgeschlossen. Da sich die Forschenden im Laufe ihrer Karriere mit verschiedenen Fragestellungen konfrontiert sehen – seien diese nun politische, wissenschaftsinstitutionelle oder individuelle –, ist zu erwarten, dass sich die verschiedenen intellektuellen Paradigmen auch in den Personen wiederholt kreuzen können.

Anhand von Referenzen in den Originaldokumenten lässt sich also empirisch rekonstruieren, welche Forschenden auf wen und auf welche Ideen Bezug nahmen. Anstelle einer reinen Konstruktion von Paradigmen, bietet die Orientierung an Personen einen Eintrittspunkt in die Denkwelt, der unabhängig von der jeweiligen ex-post Fragestellung besteht. Dadurch lassen sich anhand der Referenzen, die den Forschenden als gemeinsamen philosophischen Bezugspunkt dienen, konkrete Forschungsgruppen rekonstruieren, die zumindest teilweise ein *web of belief* teilten.

## 4.2 Sender und Empfänger

*Nationalstaatliche Grenzen sind für Definition der Untersuchungseinheiten nicht sinnvoll. Forschungsgruppen, die ein web of belief teilen und daher in Bezug auf die Forschungsfrage homogen sind, bieten einen besseren Ansatz für die Selektion der Quellen in der Transferuntersuchung.*

Aus der theoretischen Diskussion des Transfers drängt sich die Frage auf, ob sich die grundsätzlichen Schwierigkeiten in der theoretischen Konzeption von Transfer und Vergleich unterscheiden. Für Michael Werner und Bénédicte Zimmermann (2003) stellen sich in der Transferuntersuchung im Wesentlichen dieselben Schwierigkeiten wie bei der Konstruktion von Vergleichseinheiten. Auch die Transferuntersuchung versteht die Ausgangs- und Empfangsgesellschaft nur mittels einer Konstruktion und muss sich mit den möglichen Verzerrungen der Resultate auseinandersetzen. „Die Unterschiede zwischen Ausgangsgesellschaft und Ankunftsgesellschaft, zwischen denen Transfer stattfinden, lassen sich nur durch den Vergleich erschliessen. Um den Transfer wirklich zu verstehen, muss man wissen, wie tief die Unterschiede zwischen Ausgangs- und Ankunftsgesellschaften waren und wie viel an Unterschieden und Fremdheit der Transfer zu überbrücken hatte, wie weit der Transfer wirklich eine grosse oder nur eine minimale Veränderung bedeutete. [...] Durch den Vergleich kann die Transferuntersuchung auch deutlicher erkennen, wie die Zeitgenossen, die Transferleistungen hervorbrachten, ihre Ausgangsgesellschaft und ihre Ankunftsgesellschaft interpretierten, ob sie sie idealisierten oder selektiv wahrnahmen“ (Kaelble 2003, 477).

Gängige Forschungspraxis ist, die Ausgangs- und Ankunftsgesellschaft anhand der nationalstaatlichen Grenzen zu bestimmen, da diese gut fassbare Einheiten darstellen. Neben den Vorteilen, dass Staaten klar definierte Einheiten mit Grenzen und mit einer relativ starken Selbstdefinition sind, können sie gelegentlich als eigentliche Akteure in Erscheinung treten. Während manche Transfer-Autoren gewisse Zweifel an dieser Vergleichseinheit äussern, weil viele nationalstaatliche Einheiten durch verstärkte Transfers und wechselseitige Abhängigkeiten ein Stück ihrer profilierten Besonderheiten verlieren, scheint es für sie häufig nicht nötig zu sein, diese durch andere Einheiten zu ersetzen (Kaelble, 2003: 486-487). Zu den Beispielen, in denen Staaten als Vergleichseinheiten ungeeignet sind, gehören Untersuchungen von internationalen kultur-, wirtschafts- oder sozialhistorischen Prozessen, in denen weder Homogenität innerhalb eines Staats noch signifikante Heterogenität zwischen



den Staaten vorausgesetzt werden können. Bei den deutschen sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaftlern kann nicht ohne weiteres von einer homogenen Ankunfts-gesellschaft ausgegangen werden. Bleek (2001: 455-456) hält fest, dass Lagerkonfrontationen die bundesdeutsche Politikwissenschaft insbesondere in den späten 1960er und während der 1970er Jahre prägten. Die Konfrontationen verliefen dabei zunächst zwischen progressiven und konservativen Lagern, die entweder einen normativ-ontologischen oder einen empirisch-szientistischen Ansatz bevorzugten und sich schliesslich in eine Vielzahl von sich gegenseitig ausschliessenden und befehdenden Positionen segmentierten. Solch radikale Auseinandersetzungen scheinen nicht mit den Forschungsschwerpunkten oder der politischen Haltung kausal verbunden und unüberwindbar zu sein, sind „[d]och die extremen Einstellungen der Systemrevolution oder -restauration [...] heute weitgehend verschwunden, gemässigte Nuancen einer notwendigen Reform bestimmen das allgemeine, hochschulpolitische und fachwissenschaftliche Erscheinungsbild“ (Bleek, 2001: 455-456). Um die TrägerInnen unterschiedlicher Ansichten innerhalb eines geteilten Kontextes zu fassen verwendet König (2003) den Begriff der Schulen. Bekannte Beispiele dafür sind etwa die Freiburger Schule oder die kritische bzw. Frankfurter Schule, die politische Weltanschauungen in unterschiedliche Forschungsparadigma überführten. Bei Jann (2003) dient ebenfalls die politische Einstellung als Ausgangslage, wenn er die dominanten Narrative in der deutschen Verwaltungswissenschaft untersucht. Dabei beziehen sich die Lager der Etatisten, Demokraten, Liberalen und Sozialisten weitestgehend auf eine geteilte, objektive Realität, worin Kriege, Krisen, Konjunkturzyklen oder das Staatsdefizit die jeweiligen Reformvorschläge oder Forschungsschwerpunkte bestimmen. In der Interpretation der Fakten sind die Lager jedoch uneins, da sie sich, analog zu Bevir, auf unterschiedliche *webs of belief* beziehen.

Auch aus diesem Grund reicht eine Beschränkung der Untersuchung auf nationale Forschungstraditionen nicht aus. Vielversprechender ist ein Ansatz, der die EmpfängerInnen als homogenere Gruppe konzipiert, die ein übereinstimmendes *web of belief* teilen. Diese Gruppen konstituieren sich gerade aus dem übereinstimmenden Referenzrahmen, der sich auch durch die Inklusion neuer Ansätze von der restlichen Forschungsgemeinschaft absetzt. Innerhalb der Gruppe benutzen die Akteure ihr kreatives Potential im Umgang mit den neuen Ideen, um diese auf ihrem Forschungsgegenstand und ihren Kontext anzupassen. Wie Bevir (2002: 191) anmerkt: „people arrive at the webs of belief they do against the background of traditions, but they are agents who can extend, modify, even transform, the traditions that

provided the background to their initial webs of belief.” Der kognitive Wandel ist durch ein *web of belief* strukturiert, das als kohärentes Netzwerk von Konzepten verstanden werden kann. Diese können innerhalb von nationalen Grenzen konkurrieren oder aber über diese hinweg geteilt werden.

#### 4.3 Selektion der Quellen

*Die schiere Menge an Publikationen und die Grösse des Untersuchungszeitraums bedingt eine Selektion der Primärquellen. Die Untersuchung des Ideentransfers konzentriert sich auf Zeiten des gesellschaftspolitischen Umbruchs. Es ist anzunehmen, dass in diesen Phasen ein Paradigmenwechsel stattfindet, der zu einer grösseren Ausserorientierung im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs führt. Obschon eine Repräsentativität der ausgewählten Quellen nicht gewährleistet werden kann, bleiben so validierbare Aussagen über den Transfer möglich.*

Eine Analyse des Ideentransports in der deutschen Verwaltungswissenschaft während 20. Jahrhunderts kann ohne Einbettung in den Kontext des 19. Jahrhunderts nicht verstanden werden. Daher bietet sich mit der Gründungsperiode des Deutschen Reichs ein geeigneter Anfangspunkt für die Untersuchung. Der abgedeckte Zeitraum erstreckt sich bis in die 1970er Jahre, da sich im Laufe der Untersuchung gezeigt hat, dass zu diesem Zeitpunkt zwei Veränderungen eintraten: Erstens vermochte sich in den 1970er und 1980er Jahren die Verwaltungswissenschaft an den Universitäten als eigenes Forschungsfeld zu etablieren, wodurch die Aufarbeitung der eigenen Entwicklung zunehmend abgedeckt ist (Bogumil und Jann, 2009; Ellwein, 1982; Fach, 1982; Fisch, o.J.; Hesse, 1982a; Jann, 2003; Jann, 2009; Mayntz, 1980; Seibel, 1983; Seibel, 1996). Zweitens verschob sich in der Wissenschaft allgemein und vor allem auch in der deutschen Verwaltungswissenschaft die Referenz auf den internationalen Stand der Forschung. Obschon die US-Verwaltungswissenschaft bereits ab der Nachkriegszeit eine führende Rolle einnahm, kann ab diesem Zeitpunkt nicht mehr sinnvoll von einem Vergleich mit der US-Verwaltungswissenschaft gesprochen werden, da zunehmend erfolgreich versucht wurde, in den gleichen Journals zu publizieren und einen globalen Diskurs schaffen.

Die Selektion der deutschen Quellen fusst auf folgenden Überlegungen: Gemäss Bevir (2002: 198-201) suchen Forschende nach neuen Inspirationen ausserhalb der eigenen Wissenschaftstradition, wenn sie auf Dilemmas stossen, die mit den bisherigen Ansätzen nicht

zufriedenstellend angegangen werden können. Es ist anzunehmen, dass an solchen Zeitpunkten nicht nur neue Ideen in den Diskurs aufgenommen werden, sondern auch ein erhöhter Anteil ausländischer Literatur verarbeitet wird. Flyvbjerg (2006: 232) argumentiert, dass die Konzentration auf Paradigmen eine geeignete Auswahl „as a focus for the founding of schools of thought“ bietet. Wie die Diskussion im letzten Kapitel gezeigt hat, scheinen politische Einstellungen mit der Paradigmenbildung in einem Zusammenhang zu stehen. Dies legt nahe, die Untersuchung nach gesellschaftspolitischen Brüchen zu strukturieren.

Nicht jeder neue Ansatz vermochte sich in der Verwaltungswissenschaft durchzusetzen, sondern einige der Ansätze und deren VertreterInnen gerieten in Vergessenheit. Deshalb darf sich die Quellenauswahl nicht nur an den bekannten Köpfen der Verwaltungswissenschaft orientieren. Um nicht lediglich die dominanten Narrative fortzuschreiben, muss die Selektion daher induktiv von statten gehen. Dies ermöglicht die Berücksichtigung gescheiterter Ansätze, die für eine historische Untersuchung nicht weniger interessant sind, als diejenigen, die sich zu etablieren vermochten. Nichtsdestotrotz ist eine Orientierung an den bisherigen verwaltungswissenschaftsgeschichtlichen Arbeiten unerlässlich, da eine rein induktive Vorgehensweise wegen der Fülle des Materials im Rahmen eines Buches nicht möglich ist. Für die Periode nach dem Zweiten Weltkrieg bestehen mit den Publikationen von Jann (Bogumil und Jann, 2009; Jann, 2009) und Seibel (1983; 1996) Übersichten über die zentralen Fragestellungen und Antworten, Themen und Themenkonjunkturen der deutschen Verwaltungswissenschaft. Luhmann (1966b) bietet einen Überblick über die kontemporäre Verwaltungsdiskurs, ohne jedoch auf die vorangehenden Perioden näher einzugehen. Für die Zeit vor und während des Zweiten Weltkriegs existieren jedoch keine Übersichten, die eine vergleichbare Qualität besitzen.

Um diesen Zeitraum aufzuarbeiten und um Luhmann, Jann und Seibel zu ergänzen, werden diejenigen Diskurse in die Untersuchung aufgenommen, die von mehreren WissenschaftlerInnen geführt wurden, die wiederum mehr als eine Publikation zum Thema veröffentlichten. Die Publikationen bestehen in Deutschland für die Zeit bis zum Zweiten Weltkrieg vorwiegend aus Monographien und universitären Publikationen. Insofern sich die verwaltungswissenschaftlichen Veröffentlichungen nicht ausschliesslich an ein Juristenpublikum wendeten, werden auch Artikel in Zeitschriften berücksichtigt. Dadurch wird ein Katalog umfasst, der die wichtigsten Paradigmen der deutschen Verwaltungswissenschaft und auch die wichtigsten WissenschaftlerInnen und deren Texte beinhaltet. Diese werden

anschliessend mittels einer hermeneutischen Inhaltsanalyse untersucht, um die gemeinsamen Elemente in Diskursen zu ordnen (Mayring, 2010; Mayring 2000). Insofern sie direkt ein Dilemma ansprechen oder Referenzen auf neue ausländische Publikationen beinhalten, lässt sich daraus auf die Herausbildung eines neuen Paradigmas schliessen, das wiederum durch die Einbettung in den politischen, sozialen und technologischen Kontext verständlich wird.

Auf zwei Aspekte soll explizit hingewiesen werden: Erstens sind in einer historiographischen Aufarbeitung im Prinzip alle Publikationen als Quelle zu behandeln. Allerdings können aus den Publikationen auch theoretische oder kontextuelle Meta-Informationen gezogen werden. Gerade für die Behandlung der Verwaltungs(wissenschafts)theorie oder der Verwaltungs(wissenschafts)geschichte ist dies sinnvoll. Um zu markieren, dass eine Publikation oder ein Autor im jeweiligen Kontext als erklärende Literatur und nicht als Quelle dient, wird das Präsens verwendet. Selbstverständlich können dieselben Publikationen einem anderen Zusammenhang als Quelle dienen, wo dann eine Vergangenheitsform verwendet wird. Zweitens gilt trotz einer systematischen Vorgehensweise auch für diese Arbeit die Feststellung Grevens (2007: 31-32), nämlich dass die Auswahl der Publikationen letztlich subjektiv bleibt und weder eine objektive Darstellung der Geschichte der Verwaltungswissenschaft in Deutschland erlaubt noch den Anspruch an Repräsentativität vertritt. Gleichwohl ermöglicht die Untersuchung Einblicke in die Symptomatik des verwaltungswissenschaftlichen Denkens.

## 5. Transfermodell und -typen

*Mit der Theorie des Kulturtransfers und den Ansätzen des Diskurses können Akteure, die transferierten Inhalte und Kontext in ein einfaches Transfermodell überführt werden, das mit dem Ideentransfer umgehen kann. Drei idealtypische Formen der Rezeption ermöglichen eine systematische Analyse des Transfers: Adoption, Adaption und Zurückweisung.*

Aus der theoretischen und kontextuellen Einbettung der Referenzen in den Primärquellen erschliessen sich empirisch gestützte Einsichten über die Rezeption amerikanischer Ideen in der deutschen Verwaltungswissenschaft. Es lassen sich drei idealtypische Resultate konzipieren: Adoption, Adaption, Zurückweisung. Diese sind um den Spezialfall der Nichtwahrnehmung zu ergänzen.

Adoption beschreibt den Fall, in dem neue Ideen diejenige Bedeutung behalten, die sie im Ursprungskontext hatten, und direkt im deutschen Kontext verwendet werden. Dies wäre

beispielsweise der Fall, wenn das Ursprungs- und Rezeptionsland sowohl das Problem als auch den relevanten Kontext teilen, wie es beispielsweise das Wachstum der Verwaltung im Zuge der Aufgabenausweitung des Sozial- und Wohlfahrtsstaats nach dem Zweiten Weltkrieg darstellt. Andererseits repräsentiert auch die Übernahme von Methoden und Fragestellungen einen solchen Fall. Andere Beispiele sind die Verbreitung theoretischer Konzepte wie des methodologischen Individualismus' oder von Dichotomien wie *steering* versus *rowing*. Dabei werden häufig die technischen Begriffe in den neuen Kontext übernommen.

Die Adaption als An- und Einpassung übernommener Ideen in den eigenen Kontext stellt mutmasslich den Normalfall des Ideentransfers dar. Die Bedeutungen von Ideen können sich auch in denjenigen Fällen verändern, in denen der Terminus beibehalten wird. Dieser Fall kann anhand der unterschiedlichen Formen und Ausprägungen des (New) Public Managements illustriert werden. Dabei wurden ausgewählte Elemente des (New) Public Managements in den eigenen Kontext übernommen und durch die „lenses of national administrative traditions“ interpretiert (Kickert, 2000: 262).

Auch eine explizite Zurückweisung fremder Ansätze ist denkbar. Die stellt ebenfalls eine Form des Transfers dar, da ohne die Kenntnisnahme der zurückgewiesenen Ideen eine solche Stellungnahme nicht denkbar ist. Ein solcher Fall dürfte vor allem dann eintreten, wenn sich Forschergruppen von Konkurrenten abheben möchten und dabei deren Ansätze ablehnen. Beispielsweise kann die politische Einstellung dazu führen, einen neuen Ansatz rundweg abzulehnen. Wenn sich die Rahmenbedingungen oder der Erkenntnisstand ändern, können auch die Positionen gegenüber der paradigmatischen Ansätzen ändern. Dies kann wiederum am Beispiel des New Public Management illustriert werden, wo „auch das sozialdemokratische Umfeld sich mittlerweile wissenschaftlichen Konzepten an[schliesst], die ihre Herkunft aus der ‚New Right‘-Ideologie noch erkennbar auf dem Panier tragen“ (Prätorius, 1997: 209). Dadurch wird auch ersichtlich, wieso die Zurückweisung von der Nichtwahrnehmung zu unterscheiden ist. Die Analyse der Nichtwahrnehmung als vollständige Absenz kann eine Analyse von Primärquellen allerdings nicht leisten. Daher wird darauf verzichtet, auf diesen Aspekt weiter einzugehen.

Eine zusätzliche komplexe Form des Ideentransfers ist der Reimport, wie er etwa beim Werk Webers festgestellt worden ist (Gerhardt, 2006). Der Reimport stellt als Verknüpfung wiederholten Ideentransfers in unterschiedlichen Kontexte zwar einen besonders interessanten Fall dar, der Einsichten über den Wandel von Ideen durch den Transfer in

unterschiedliche Kontexte ermöglicht. Der Fokus dieser Arbeit auf die Rezeption in Deutschland kann dies aus nachvollziehbaren Gründen jedoch nicht leisten. Allerdings verspricht die Zusammenführung der drei Studien des Nationalfondsprojektes NFP 119458 *The normative-analytical divide in 20th century public administration thought. A history of ideas of US-American and Continental European administrative science* hierzu einen geeigneteren Rahmen, da dort der Ideentransfer zwischen den Verwaltungswissenschaften der USA, Frankreichs und Deutschlands in Zusammenhang gesetzt werden wird (*forthcoming*).

## II. Empirischer Teil

In Deutschland institutionalisierte sich der sozial- bzw. politikwissenschaftliche Ansatz der Verwaltungswissenschaft in den 1970er Jahren an deutschen Universitäten (Bogumil und Jann, 2009; Jann, 2003; Jann, 2009; Seibel, 1996). Die ersten Ansätze und Forderungen einer sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft sind allerdings wesentlich älter und beispielsweise im Verwaltungsrecht, in der rechtswissenschaftlich dominierten Verwaltungslehre oder der nur in Ansätzen angedachten Verwaltungspolitik zu finden. Auch HistorikerInnen setzten sich mit dem Staat und dessen Institutionalisierung auseinander, ebenso wie die Volkswirtschaft bzw. Nationalökonomie. Vor dem 19. Jahrhundert waren diese unterschiedlichen Ansätze in den Polizei- und Kameralwissenschaft gebündelt, die sich mit allen Belangen staatlichen Tuns beschäftigten. Während die heutige Verwaltungswissenschaft also relativ jung ist, kann sie sich paradoxerweise auf eine äusserst reiche Tradition berufen. Diese konstruierte Tradition stellt zwar einen historiographischen Kniff dar, war allerdings bis zur Institutionalisierung ein vielbemühertes Argument, um die Legitimation einer transdisziplinären Verwaltungswissenschaft zu unterstreichen.

Das Beklagen juristisch ausgebildeter, aber mit mangelndem praktischem Denken ausgestatteter Staatsangestellte stellt eines der ältesten Narrative über die Verwaltung dar. Nicht nur BürgerInnen und Untertanen, welche im vordemokratischen Staat vorwiegend Objekte staatlichen Handelns waren, klagten darüber, sondern schon Friedrich II. (1790 [1752]), der sich selbst als oberster Beamter bezeichnet hatte. Auch Friedrich Wilhelm I. monierte, es gäbe zu viele juristisch und zu wenige „in den politischen Wissenschaften“ Bewanderte in den hohen staatlichen Ämtern (zitiert nach Morstein-Marx, 1965b: 42). Dies bildet den Gründungsmythos, der erklärt, weshalb die Kameralwissenschaften zu einem Lehrdogma wurden (Lotz, 1914). Allerdings umfassten der Kameralismus und die Staats- und Polizeiwissenschaften weit mehr als die Politik, sondern versuchten, sämtliche Bereiche staatlicher Tätigkeit abzudecken (Sieg, 2003). Sie beschäftigten sich mit Fragen der Betriebsführung von Forstwirtschaft, Bergbau und Landwirtschaft, sowie mit Fragen der Buchhaltung und der Steuererhebung, wie auch mit normativen Fragen der Politik (Jenetzky, 1978; Maier, 2009 [1966, 1980]; Nolte, 2004; Simon, 2004; Wakefield, 2009). Mit von Mohls *Über Bürokratie* (1966 [1846]) rückten neu auch organisationstheoretische Aspekte in den Fokus verwaltungswissenschaftlicher Untersuchungen. Darin schätzte er die Bürokratie einerseits wegen der bereits damals bekannten bürokratischen Exzesse und Dünkel

als Bedrohung ein, akzeptierte sie zugleich als notwendige Nebenerscheinung des Wohlfahrtsstaats, dessen Zweck und Institutionen er im Prinzip befürwortete. In der Folge etablierte sich im wissenschaftlichen Diskurs eine systematische Unterscheidung von Bürokratie und Beamtenschaft (Wilhelm, 1933: 14), wodurch eine weitere Voraussetzung für die moderne Verwaltungswissenschaft gegeben war.

Die folgenden Kapitel zeigen auf, wie die deutsche Verwaltungswissenschaft von 1870 bis 1970 die politischen und gesellschaftlichen Umbrüche behandelte. Dabei wird im Kapitel II.1 die Phase von der Gründung des Deutschen Reichs bis zum Ersten Weltkrieg behandelt. Das Kapitel II.2 diskutiert, welchen Einfluss die Weimarer Republik und das nationalsozialistische Regime auf den deutschen verwaltungswissenschaftlichen Diskurs hatten. Anschliessend folgt ein Kapitel über die Demokratisierung nach dem Zweiten Weltkrieg (II.3). Das letzte Kapitel (II.4) untersucht, wie in den 1960er und 1970er Jahren die Rezeption des kybernetischen Ansatzes zur Institutionalisierung der Verwaltungswissenschaft in Deutschland beitrug. Die Kapitel sind dabei folgendermassen strukturiert: Zuerst wird das dominante verwaltungswissenschaftliche Paradigma eingeleitet. Dann werden der politische Kontext und die Entwicklungen in der Verwaltung behandelt. Anschliessend wird der verwaltungswissenschaftliche Diskurs anhand von Primärquellen dargelegt. Jeweils zu Ende des Kapitels wird diskutiert, in welchem Zusammenhang die VerwaltungswissenschaftlerInnen auf die USA verwiesen hatten.



## 1. Verwaltungswissenschaft zu Ende des langen 19. Jahrhunderts: 1880-1918

Die Entwicklung vom Deutschen Reich zur demokratischen Weimarer Republik sowie der damit einhergehende Ausbau der Verwaltung in der staatlichen Wohlfahrt bilden den Rahmen dieses Kapitels. Nach einem Überblick in die Etablierung des deutschen Staats und in die Charakteristika, mit welchen sich die Verwaltung – und damit auch die Verwaltungswissenschaft – im Zuge der Industrialisierung, Urbanisierung und der Etablierung des Rechtsstaats auseinandersetzen musste, führt dieses Kapitel in die wesentlichen Anknüpfungspunkte ein, welche für die deutsche Verwaltungswissenschaft während des 20. Jahrhunderts von besonderem Interesse sein sollten. Dazu gehören insbesondere die Auseinandersetzung über Forschungsfrage und -objekt der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft, Fragen nach der Essenz des Verwaltens und über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede privatwirtschaftlicher und öffentlicher Verwaltung, die Auseinandersetzung über die ethischen Verhaltensregeln für Beamtenhandeln und die Verantwortung der Verwaltung dem Staat bzw. dem politischen System gegenüber.

Zuerst wird kurz in den politischen Kontext eingeführt und die Entwicklung der Verwaltung und des deutschen Staats aufgezeigt. Darauf folgt eine Schilderung des verwaltungswissenschaftlichen Diskurses anhand der Kritik an den herrschenden Zuständen sowie der Forderung nach einer eigenständigen, theoretisch fundierten Wissenschaft der Verwaltung. Dabei wird dargelegt, wie die Verwaltungswissenschaft an der Verwaltungspraxis orientiert sein und als Ausbildungsgrundlage einer besser qualifizierten Beamtschaft dienen sollte. Abschliessend wird die Bedeutung von Verweisen auf ausländische Verwaltungsforschung in dieser Phase analysiert, wobei ein besonderes Augenmerk der USA gilt.

## 1.1 Die Verwaltungswissenschaft und die Modernisierung des Obrigkeitsstaats

*Der sozialwissenschaftliche Verwaltungsdiskurs wurzelt zu erheblichen Teilen im 19. Jahrhundert. Mit der erfolgten Teilung der Handlungswissenschaften in einen empirisch-erklärenden und rational-normativen Strang endete die Deutungshoheit der holistischen Kameralwissenschaften und eine Phase konkurrierender Paradigmen setzte ein (Luhmann, 1966b: 22-25). Während die unterschiedlichen Ansätze gewinnbringend verfolgt wurden, um die diversen Teilgebiete vertieft zu erforschen, forderten verschiedene Forschende bereits Ende des 19. Jahrhunderts einen neuen Aufbruch, welcher den Ansatz und Forschungsstand Lorenz von Steins als Ausgangspunkt nehmen und anschliessend die Verwaltungswissenschaft an die aktuellen Problemstellungen bezüglich der Ausbildung der Verwaltungsangestellten sowie des staatlichen Leistungskatalogs heranführen sollte.*

Im Laufe des 19. Jahrhunderts entwickelten sich die verschiedenen Körperschaften, welche das heutige Deutschland umfassen, vom Heiligen Römischen Reich deutscher Nation über den Deutschen bzw. Norddeutschen Bund zum Deutschen Kaiserreich, das 1871 erstmals einen geeinten Nationalstaat darstellte. Nicht nur die geographischen Binnen- und Aussengrenzen waren dabei Veränderungen unterworfen, auch die interne Organisation veränderte sich erheblich. „Es begann mit einer Reformphase, in der die Staatsgewalt die ständisch-feudale Ordnung stärker aufbrach, als es der absolutistische Staat zuvor je vermocht hatte; und es endete mit den Anfängen des modernen Interventions- und Wohlfahrtsstaates, der sich im 20. Jahrhundert dann vollends durchsetzte“ (Langewiesche, 1989: 621).

Die Konsolidierung der Macht beeinflusste die Verwaltung. Erstens musste der Adel seine Rolle als Staatsträger neu finden, da er nicht mehr aufgrund eines traditionellen Geburtsrechts einen privilegierten Zugang zur Vorherrschaft genoss, sondern diesen mit dem Bildungsbürgertum teilen musste. Zweitens ging dies mit Zentralisierungsbestrebungen einher, wobei die grösstenteils von den Gemeinden geschulterten Dienstleistungen gegen Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend von zentralstaatlichen Institutionen übernommen oder zumindest geregelt wurden (Langewiesche, 1989: 625-626). Allerdings wäre es irreführend, die Veränderungen der Verwaltungsaufgaben alleine auf die politische Entwicklung zurückzuführen. Auch die Urbanisierung brachte gänzlich neue Aufgabestellungen mit sich. Die Neuregelung betraf etwa die innerstädtischen Verkehrsnetze und Bebauungsplanungen, die Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, aber auch die städtischen Schlachthöfe, Schulen und Volksbibliotheken, Institutionen der Erwachsenenbildung und Theater, Museen, Konzerthallen und öffentliche Parks. Aber auch die

Arbeitsvermittlungsämtler und die Arbeitslosenhilfe waren kommunal organisiert gewesen, bevor sich zentralstaatliche Stellen um deren Organisation kümmerten (Langewiesche, 1989: 633-634).

In der Monarchie war das Selbstverständnis der Beamten am öffentlichen Gemeinwohl ausgerichtet. Dabei unterschied sich die Definition des „Öffentlichen“ in der monarchischen Ordnung, welche in einem organischen Staatsverständnis gründete, jedoch grundsätzlich von Ansätzen der liberalen politischen Philosophie, wie sie etwa von Jean-Jacques Rousseau oder John Locke vertreten worden und in die meisten liberalen demokratischen Verfassungen eingeflossen war. Wie Michael Stolleis (1992: 108) hervorhebt, stand der Staatsapparat nicht im Dienst des Volkes bzw. der Nation, sondern die Beamten waren eigentliche Staatsdiener. Analog wurden auch die Soldaten nicht auf die Verfassung sondern auf den Monarchen vereidigt (Hintze, 1962 [1906]: 77). Diese normative Position änderte sich erst grundlegend, als nach dem Ersten Weltkrieg aus dem Kaiserreich eine Republik entstand.

Mit der Etablierung der konstitutionellen Monarchie ging eine Stärkung der Verwaltungsreformen sowie des Verwaltungsrechts einher, worin das Konzept des Rechtsstaats eine wegweisende Rolle einnahm (Mayer, 1924 [1895]; Stolleis, 1992: 318). „Die Spanne zwischen dem ersten Auftauchen der Worte ‚Rechtsstaat‘ und ‚Verwaltungsrecht‘ am Anfang und der Begründung des Verwaltungsrechts als Wissenschaftsdisziplin am Ende des 19. Jahrhunderts durch Formulierung eines ‚Allgemeinen Teils‘ bezeichnet den langen Weg vom Spätabolutismus über Vormärz und Liberalismus bis zum Interventionsstaat der Industriegesellschaft“ (Stolleis, 1992: 229). Als Folge löste sich die Einheit der Verwaltungswissenschaften, wie sie unter dem Begriff der „Policey“ verstanden worden war, in die Vielheit der staatswissenschaftlichen Ansätze der Nationalökonomie, Finanzwissenschaft, Statistik, Land- und Forstwissenschaft, Veterinärmedizin und technischen Disziplinen auf. Zudem lösten sich die historischen, politischen und ökonomischen Elemente aus der Rechtswissenschaft heraus. Während diese Ansätze eigene universitäre Institutionen zu etablieren vermochten, verteilten sich die Verwaltungsforschenden auf verschiedene Einrichtungen, und einer holistischen Verwaltungswissenschaft wurde der Boden entzogen (Bödeker, 1989; Stolleis, 1992: 229-230). Gemäss Hans Alberts (1972: 28) verkamen die Staatswissenschaften, die unterschiedliche Ansätze der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den verschiedenen Aspekten des Staats bündelte, „immer mehr zu reinen Hilfswissenschaften für die Juristen und Verwaltungsbeamten des Obrigkeitsstaates.

[...] die Masse der Juristen, Philosophen, Historiker, Volkswirtschaftler behandelte die Kernfragen der Politik nur noch am Rande“.

Zuvor hatten jedoch Autoren wie Joseph von Görres, Robert von Mohl oder Lorenz von Stein die Grundlagen für eine sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem modernen Staat geschaffen. So hatte Görres (1819) die Begriffe des Bürokraten und des Bürokratismus im deutschen Sprachraum eingeführt und von Mohl (1846) eine systematische Unterscheidung von Bürokratie und Beamtenschaft vorgenommen (Wilhelm, 1933: 14). Von Stein (1865-1884; 1887-1888) schliesslich hatte einen theoretischen Rahmen zur Einbettung der verschiedensten Bereiche staatlicher Tätigkeit geschaffen (Schmid, 1909: 194). Nach dieser Hochblüte, in der die Auseinandersetzung mit der Politik immer auch eine Auseinandersetzung mit der Verwaltung war (Mannheim, 1936: 105), nahm der juristische Ansatz eine zunehmend hegemoniale Stellung im staats- und verwaltungswissenschaftlichen Diskurs ein.

Das rasante Wachstum des modernen Staats, das neben der innenpolitischen Auseinandersetzung nicht zuletzt die rasante Urbanisierung und die technische Weiterentwicklung spiegelte, überforderte die Leistungsfähigkeit der von den Juristen dominierten Verwaltungswissenschaft. Um den Anschluss an die gesellschaftspolitischen Entwicklungen zu bewahren, wurde eine Wiederaufnahme der Verwaltungswissenschaft von Steinscher Prägung gefordert. Das umfassende Verständnis der Verwaltung als „arbeitender Staat“ (von Stein, 1887-1888: 22-27) wurde jedoch ergänzt um die Erkenntnis, dass Verwaltungsarbeit nicht dem Staat vorbehalten war, sondern auch zunehmend in die Privatwirtschaft Einzug gehalten hatte. Insofern wurde auch die Bürokratie als Organisationsprinzip weitgehend anerkannt. Auch wenn sie auf wenig Sympathie stiess, galt sie als notwendiges Übel, um einen modernen Staat führen zu können.

## 1.2 Industrialisierung, Urbanisierung und die Entstehung des Sozialstaats

*Ende des 19. Jahrhunderts nahmen die staatlichen Tätigkeiten stark zu und der Versuch, sämtliche Bereiche abzudecken, scheiterte. In der Folge dominierte die Debatte über Fragen der Rechtsstaatlichkeit die wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem Staat im 1871 gegründeten Deutschen Reich. Damit einher ging die Forderung, dass die Selektion der Beamten auf die Sicherung rechtsstaatlichen Handelns ausgelegt sein sollte.*

Im 19. Jahrhundert änderten sich die staatlichen Aufgaben grundlegend. Diese Entwicklung der öffentlichen Verwaltung und des modernen Staats ging unter anderem auf die Industrialisierung und Urbanisierung zurück, aber auch auf den innenpolitischen Wandel innerhalb der deutschen Gesellschaft (Langewiesche, 1989; Weber, 1976 [1922]: 825). Bildete die Etablierung der Nationalstaaten eine wichtige Voraussetzung für den Aufstieg des Bürgertums (Arendt, 1986: 284-286), brachten die Ausdehnung des staatlichen Leistungskatalogs und der Aufstieg der Bürokratie im 18. und 19. Jahrhundert laut Karl Renner (1946: 4) notwendige Voraussetzungen für die weitere gesellschaftliche und politische Entwicklung. Für das Bürgertum stellte dies einen grossen Erfolg dar, da sich aus der Verwaltung ein Mittelstand entwickeln konnte. Das Wachstum des Mittelstands prägte die Entwicklung des Deutschen Reiches wesentlich mit und führte schliesslich zu einer Ablösung der Monarchie durch die Weimarer Republik (Falkenberg, 1920: 71; Kocka, 1981; Schäfer, 2010). Das „Beamtentum“ als Sammelbegriff umfasste dabei mehr als die Angestellten der öffentlichen Verwaltung. Gemeint waren auch Handlungsgehilfen, Kaufleute, Techniker und Ingenieure aus der Privatwirtschaft, sowie Direktoren der grossen Banken und Industriegesellschaften. Diese Gruppe war mit rund 1.8 Mio. Erwerbstätigen zahlenmässig weit grösser als jene 257'000 öffentlichen Beamten „vom Reichskanzler bis zum Briefträger“ (Hintze, 1911: 6-7). Bis nach der Jahrhundertwende wurde nicht systematisch zwischen den Bezeichnungen Privatangestellter, Privatbeamter, Bürobeamter und Kaufmännischer Angestellter unterschieden (Hartfiel, 1961: 53; Plotthoff, 1910: 1208).

Mit der Ausdehnung des Einflussbereichs der Verwaltung stiegen auch die gesellschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Beamtenschaft, worauf deren gesellschaftlich eingeschränkte Rekrutierungsbasis verstärkt in den Fokus der Kritik geriet. Dabei stellte die „soziale Frage“ (vgl. Kapitel 1.3.3.2) einen äusserst virulenten Hintergrund dar und zog zusammen mit Fragen in Hinblick auf die soziale Aufstiegschancen und Implikationen staatlicher Regulierung von öffentlichen Problemen heftigste politische Debatten nach sich. Klasseninteressen und

soziale Herkunft führten nicht nur wegen der Personalrekrutierung zu Spannungen, sondern gerade auch deshalb, weil die Wahrnehmung öffentlicher Probleme und die Auswahl der als adäquat erachteten staatlichen Handlungsmöglichkeiten davon geprägt waren. Zwar vermochten die ärmeren Schichten von neuen Dienstleistungen zu profitieren, begegneten den Wohlfahrtsbehörde allerdings häufig mit Misstrauen. Renner (1946: 4) führt dies darauf zurück, dass die ärmeren Schichten das Konzept der Gesetzesherrschaft nicht verstanden. Denn anstelle des Amtes sahen sie den Amtsträger an der Macht und verdammten deshalb die Bürokratie als Instrument der Klassenherrschaft. Neben manchen paternalistischen, wohlfahrtsstaatlichen Massnahmen profitierten die ärmeren Schichten auch durch die Weiterentwicklungen des Zivilrechts, wie beispielsweise im Arbeits- und Familienrecht, oder durch die Etablierung des Waisenrats oder der Jugendfürsorge (Schmid, 1909: 209).

Wie Stolleis (1992: 319) festhält, fungierten sowohl Regierung als auch die Mitglieder des Militärs und die Zivilbeamten umfassende Staatsdienertum als verlängerter Arm der monarchischen Gewalt. Trotz der Ausrichtung auf die Beibehaltung des *status quo* sei das Deutsche Reich nicht als neo-absolutistische Staatsform einzuschätzen, obschon die Monarchie keine echte Parlamentarisierung zuließ. Aus der zeitgenössischen Perspektive war die grössere historische Entwicklung jedoch nicht absehbar und ein allmähliches Durchsetzen der Demokratisierung konnte nicht festgestellt werden. Denn obschon die preussische Verfassung festhielt, dass alle Minister auch Parlamentarier sein mussten, zeigte sich der Kaiser letztlich nicht bereit, die Macht zu teilen (Hintze, 1962 [1911]: 373). Anzeichen des politischen Wandels waren jedoch in der Verwaltung auszumachen. So organisierten sich die Beamten für ihre Belange ab 1880 zunehmend kollektiv, insbesondere um ihre Interessen und ihren materiellen Status zu verteidigen (Caplan, 1988: 9). Dabei wurden auch Kontakte zu politischen Parteien und Gewerkschaften geknüpft (Falkenberg, 1920; Hintze, 1911; Winters, 1931). „Some of these associations functioned mainly as social groups or consumer co-operatives, but others cautiously expressed the aspirations of their members in the permitted forms of petitions and electoral addresses. [...] Although they were all subject to a strenuous state supervision that was intended to crush any incipient signs of social democracy or other political indiscipline, this was not entirely successful in some areas, notably the postal service” (Caplan, 1988: 9).

Mit der Professionalisierung der Verwaltungstätigkeit gewann die Verwaltung an Attraktivität als Arbeitsgeber. Die Besoldung der Arbeit stellte neben den gesellschaftlichen

Einflussmöglichkeiten und der Macht einen weiteren Motivationsgrund dar, in den öffentlichen Dienst einzutreten. Gerade für ärmere Schichten wurde erst durch die Besoldung der Zugang zur Verwaltungslaufbahn überhaupt realistisch. Dadurch kam der Verwaltung im politischen System eine spezielle Rolle zu: In ihr war eine informelle Partizipation am politischen System möglich, wovon andere wegen fehlender demokratischer Instrumente weitgehend ausgeschlossen blieben.

Das so genannte Juristenmonopol fungierte als Eingangshürde und Mittel, den durchaus willkommenen Zufluss an neuen Arbeitskräften, die häufig ein besseres technisches Vorwissen vorzuweisen hatten als die Juristen, zurückzubinden und auf ein Minimum zu beschränken. Indem der Beamtenstatus informell von der Ausbildung abhängig gemacht wurde, konnte zweierlei sichergestellt werden: Erstens, dass die gesellschaftliche Schicht der Rekrutierten in der Regel wohlhabend war – nämlich wohlhabend genug, um ein (Jura-)Studium zu finanzieren – und zweitens, dass die diversen Privilegien, die der Beamtenschaft zustanden, relativ einfach auf einen kleineren Teil der Angestellten der öffentlichen Dienste beschränkt blieben (Caplan, 1988: 50). Andererseits wurde argumentiert, dass die einheitliche Ausbildung neben der Qualitätssicherung der Ausbildung der Beamten auch landesweit eine gleichwertige Qualität der staatlichen Dienstleistungen sichern könne und dass durch die juristische Ausbildung der Beamten die Einhaltung der rechtsstaatlichen Bedingungen im ganzen Reich garantiert würde (Bruck, 1926; Geib, 1955-1956; Nicholls, 1981; Scheurl, 1923). Letzteres Argument war in der Verwaltungswissenschaft spätestens seit Robert von Mohls „Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats“ (1866) breit anerkannt. Nachdem er schlüssig argumentiert hatte, dass Polizeistaat und Rechtsstaat sich nicht gegenseitig ausschliessen, wurden die Aspekte des Rechtsstaats im verwaltungsrechtlichen Diskurs zunehmend betont. Zwar war in keiner offiziellen Regelung eine juristische Ausbildung als Zugangsbedingung zum Beamtenstatus festgelegt, weshalb deren Existenz und Legitimität in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion umstritten blieb. Die Vorherrschaft von juristisch ausgebildetem Personal auf den höheren Ebenen war jedoch offensichtlich. Oestreich (1964: 49\*) wies hingegen auf ein *de facto* Juristenmonopol, welches sich in der Gestalt des Assessorismus verwirklichte (vgl. auch Kapitel II.1.3.2).

Trotz der veränderten Zugangsbedingungen und des Zuwachses verschiedener Institutionen dominierten der Adel und die Oberschicht weiterhin die oberen Chargen der Verwaltung in Preussen und nach 1871 im Deutschen Reich. Jedoch veränderte sich die

Mitarbeiterzusammensetzung der Verwaltung durch die Ausdehnung des Beamtenstatus auf weitere Kreise stark. Daraus folgten aus staatlicher Perspektive wie auch aus der Sicht der Angestellten verschiedene Implikationen: Für das Personal führte der Erwerb des Beamtenstatus einerseits zu sozialen wie auch ökonomischen Vorteilen. Im Gegenzug musste es sich einer rigiden Disziplin wie auch strikten Verhaltensregelungen während und ausserhalb der Arbeitszeit unterwerfen. Aus Sicht des Staats brachte die verbesserte Kontrolle über seine Angestellten eine Möglichkeit, den wachsenden Einfluss der Sozialdemokraten und Gewerkschaften in den staatlichen Grossbetrieben wie der Eisenbahn zu begrenzen, weil die Beamten durch die zugestandenen Verbesserungen der sozialen Dienstleistungen und materiellen Entschädigungen (Arbeitsplatzsicherheit, Lohn und Pension) ein Interesse am Beibehalten des *status quo* bekamen. Wie Otto Hintze (1911: 71-72) argumentierte, garantiere der Staat die Beamtenprivilegien, um dem sozialdemokratischen Programm der geplanten sozialen Wohlfahrt das Wasser abzugraben. Da die Sozialdemokratie staatsfeindlich, antimonarchisch und utopisch sei, sei es „selbstverständlich“ gerechtfertigt, dass die Angestellten in staatlichen und kommunalen Betrieben daran gehindert würden, sich sozialdemokratisch zu betätigen. Vor die Wahl gestellt, die Sozialdemokratie zu stärken oder die Beamtenschaft auszudehnen, müsse die Entscheidung klar auf letzteres fallen.

Die dafür notwendigen Mittel waren jedoch enorm und beanspruchten einen zunehmend grossen Anteil an den Steuereinnahmen, wovon nicht nur das Reich sondern insbesondere auch die Gemeinden betroffen waren (Duggan, 1968). Dieses Kostenwachstum prägte in der Folge die angestregten Reformmassnahmen in der deutschen Verwaltung: „Reducing the size and cost of the *Beamtentum* by imposing *strict legal criteria* for the establishment of *Beamte* posts was a key and contested element in the Prussian government's incomplete plans for administrative reform in the years before 1914" (Caplan, 1988: 8-9, Hervorhebung im Original). Genauso wie der Institutionenwandel nur eingeschränkt aus sich selbst heraus verstanden werden kann, kann sich eine Analyse der verwaltungswissenschaftlichen Publikationen nicht auf den innerdisziplinären wissenschaftlichen Diskurs beschränken, sondern muss der institutionellen Entwicklungen sowie den Implikationen der sozialen Frage Aufmerksamkeit schenken. Denn das Wachstum der Verwaltung und die Diversifizierung der Rekrutierungsbasis wie auch der staatlichen Tätigkeiten führten zu einem erheblichem gesellschaftlichen Wandel, waren jedoch auch durch diesen geprägt.



### 1.3 Entwicklung der Verwaltungswissenschaft

*Lorenz von Stein hatte sowohl einen normativen als auch einen empirischen Wissenschaftsanspruch in seinem Werk vereint. In der Folge des Schismas der beiden Wissenschaftstraditionen nahm die juristische Verwaltungsrechtswissenschaft mit ihren normativ-präskriptiven Arbeiten rund um den Rechtsstaat eine dominante Rolle in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Verwaltung ein. Die empirisch-erklärende Verwaltungswissenschaft verschwand weitgehend, jedoch nicht vollständig. Die sozialwissenschaftliche Diskussion behandelte dabei die grundsätzlichen Fragen rund um das theoretische Fundament einer umfassenden Verwaltungswissenschaft, die kritische Auseinandersetzung mit den zeitgenössischen Problemen der Bürokratie und des Assessorismus sowie Fragen betreffend die geeignete Ausbildung für die Beamten.*

Die Verwaltungswissenschaft zu Ende des 19. Jahrhunderts war zutiefst geprägt vom Schisma der präskriptiven und analytischen Ansätze (Luhmann, 1966b: 22-25). Dies zeigt sich gerade in der Diskussion der Fragen, welchen Status eine eigenständige Verwaltungswissenschaft haben könnte und welche Untersuchungsfelder diese umfassen sollte, inwiefern die Verwaltungsansätze verbessert werden könnten, um eine leistungsfähigere Verwaltung zu erhalten, und wie die Ausbildung der zukünftigen Beamtenschaft gestaltet werden müsse. Denn als sich die Verwaltungswissenschaft ab den 1860er Jahren mit dem Fürsorge- und Wohlfahrtsstaat auseinander setzte, bezog sie sich in besonderem Masse auf die Publikationen von Steins (1865-1884), Heinrich Rudolf von Gneists (1857-1863; 1869) und von Mohls (1845; 1855-1859; 1866; 1966 [1846]). Doch bereits zur Jahrhundertwende erinnerten lediglich einige Neuauflagen an diese Zwischenblüte. Und selbst diese verschwanden zunehmend aus den Regalen, da die Polizeiwissenschaften weitgehend aus den Curricula gestrichen bzw. von den Studierenden nicht verstanden oder zumindest nicht wertgeschätzt wurden. Aber auch „[d]ie gewaltigste Zusammenfassung des staatswissenschaftlichen Wissensstoffes, die unsere Zeit hervorgebracht hat, das ‚Handwörterbuch der Staatswissenschaften‘, hat nicht einmal mehr einen besonderen Artikel Polizeiwissenschaft und erwähnt diese Wissenschaft unter ‚Polizei‘ nur mit wenigen Zeilen“ (Jastrow, 1902: 50-51). Auch in der universitären Lehre zeigte sich die schwindende Bedeutung der nicht-rechtswissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft. Zwischen 1904-06 wurden lediglich an drei Universitäten Vorlesungen über Verwaltung und Polizei abgehalten. Während der Ausbau des staatlichen Angebots sowohl von Gütern als auch von Dienstleistungen – Verkehr, Banken-/Versicherungsregulierungen etc. – für die Entwicklung während der Jahrhundertwende

charakteristisch gewesen sei, wurden in Deutschland lediglich in Berlin (6h), München (1.5h) und in Heidelberg (1h) Veranstaltungen zum Thema angeboten (Schmid, 1909: 204-205). Wie Albert (1972: 28) folgerte, verkamen die Staatswissenschaften immer mehr zu reinen Hilfswissenschaften für die Juristen und Verwaltungsbeamten des Obrigkeitsstaats.

Im Kontext der Marginalisierung der Kameral- bzw. Polizeiwissenschaften bildete von Stein einen geeigneten Anknüpfungspunkt, auf welchen sich die unterschiedlichen verwaltungswissenschaftlichen Ansätze beziehen konnten. Von Steins Interesse an den Gebieten der Staatsrechtslehre, der Soziologie und der Nationalökonomie hatte ihm ein breites Verständnis der Rolle und Funktion der Verwaltung für Staat und Gesellschaft ermöglicht, weswegen er auch für die kommenden Generationen der Verwaltungsforschenden als wesentlicher Referenzpunkt dienen konnte (Böckenförde, 1963; Jastrow, 1902; Schmid, 1909). Davon ausgehend wurden Forderungen gestellt, dass die Arbeiten von Steins zum Ausgangspunkt einer Verwaltungswissenschaft würden, die das Erbe der Kameralistik und der Polizeiwissenschaften modernisiert weiterführen und auf die aktuelle Staatsentwicklung anwenden sollte.

Bezugnehmend auf die vor allem in der Soziologie geführten Diskussion über den Werturteils- bzw. Methodenstreit und die Sein-Sollen-Diskrepanz, war es für Ignaz Jastrow (1902) unerheblich, in welchem Kontext die Theorien entstanden waren, sondern inwiefern sie auf die gegenwärtig vorgefundenen Probleme anwendbar seien. Hatten sich etwa die Hauptvertreter der alten Polizeiwissenschaft dafür eingesetzt, die sozialen Schichten in ihren Verschiedenheiten zu erhalten, müsse es das Ziel der zeitgenössischen Sozialpolitik sein, diese Unterschiede zu überwinden. „[D]as kann wohl einen Unterschied in der Auffassung, aber nicht in der Abgrenzung der Wissenschaft begründen“ (Jastrow, 1902: 49-50). Nunmehr sollten unter einer modernen Perspektive die sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Interventionsmassnahmen analysiert und verbessert umgesetzt werden. Denn wie Jastrow (1902: 50-51) beklagte, blieb „der Gesichtspunkt der Fürsorge und der verwaltungsmässigen Rücksichtnahme auf die einzelnen sozialen Schichten“ seit dem Ende der Polizeiwissenschaft und der Fokussierung der juristischen Verwaltungswissenschaft auf Aspekte der Rechtsstaatlichkeit aus dem wissenschaftliche Diskurs ausgeblendet.

In den folgenden Kapiteln wird dargelegt, wie die Vertreter der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft die Notwendigkeit einer eigentlichen Theorie der Verwaltung begründeten, welche Kritik an der zeitgenössischen Bürokratie, dem Militarismus und

Assessorismus geübt wurde, welche Bereiche und ethischen Anforderungen in der Beamtenausbildung abgedeckt werden müssten und wie die soziale Frage adressiert werden sollte.

### **1.3.1 Die Suche nach einer Verwaltungstheorie**

*Die juristische Denkweise vermochte nicht alle Aspekte abzudecken, die die Verwaltung zu beachten hatte. Die Verwaltungswissenschaft nahm daher von Justis holistischen Ansatz auf. Zudem fehlten grundsätzliche Informationen über die Verwaltungstätigkeit, weswegen eine empirische und praxisnahe Orientierung gefordert wurde.*

Wie Ferdinand Schmid (1909: 199-200) ausführte, war von Stein der erste, der seit den wegweisenden Schriften Johann Heinrich Gottlob von Justi die Verwaltungswissenschaft weitergebracht habe. Während von Justi (1758; 1782) eine erste systematische Verwaltungslehre geschrieben hatte, führte der Einfluss von Steins nicht nur zu einem überblickenden Verständnis der Verwaltung und einer systematischen Gliederung des Stoffes (Äusseres, Heerwesen, Finanzen, Justiz und Innere Verwaltung), sondern sein Einfluss blieb trotz der bedeutsamen Gegenteilstendenz in der deutschen Staatswissenschaft überraschend deutlich spürbar. Anders als im heutigen, engeren Verständnis (Benz, 2001: 127; Hesse, 1987), bedeutete von Steins (1887-1888: 22-27) prägnantes Konzept der Verwaltung als „arbeitender Staat“ mehr als eine funktionale Beschreibung der Verwaltung als Teil der Exekutive. Vielmehr diente es der Abgrenzung zwischen Verwaltung als Tat und Verfassung als Zustand, wobei die Verfassung als normative Richtlinie, wie der Staat sein sollte oder sein müsse, und die Verwaltung, was effektive staatliche Praxis ist, verstanden wurde. Daran knüpfte die Forderung nach einer geeigneten Theorie der Verwaltungswissenschaft an: „Verfassung bezeichnet einen Zustand, Verwaltung eine Tätigkeit. Da aber eine Zustandsbeschreibung mehr auf das Allgemeine, eine Tätigkeitsbeschreibung auf das Besondere gerichtet ist, so steht jene Einteilung mit der von uns gegebenen Erklärung des Verwaltungsrechtes keineswegs im Widerspruch. Das Verwaltungsrecht wäre auch hiernach das Recht der einzelnen Verwaltungszweige (der Heeres-, Finanz-, Unterrichts-, Gewerbeverwaltung u.s.w.), während in das Verfassungsrecht die Teile des Staatsrechtes gehören, die allen Verwaltungszweigen gemeinsam sind: Monarchie, Parlament, Begriff des Beamtentums als solchen, Grenzen des Staatsgebietes, Staatsangehörigkeit u.s.w.“ (Jastrow, 1902: 39-40). Jastrow forderte zweierlei:

Erstens eine Verwaltungstheorie, die das den Verwaltungszweigen Spezifische umfassen sollte, und zweitens eine Abkehr von der formaljuristischen Methode. Dabei sollte das Staatsrechts von den historischen und politischen Wissenschaften gelöst (Schmid, 1909: 201) und die Verwaltungswissenschaft zu einer praxisorientierten „Kunstanleitung auf theoretischer Basis“ (Jastrow, 1902: 36) werden.

Dabei sollte die Systematik der Polizeiwissenschaft zumindest teilweise übernommen werden, solange die veralteten Ansichten revidiert werden. Der daraus gewonnene konzeptuelle Rahmen musste jedoch mit empirisch gewonnenem Wissen gefüllt werden, wenn die Verwaltungswissenschaft zu gestützten Erkenntnissen gelangen sollte, die weiter als die normativen Festschreibungen ‚eherner‘ Regeln der Verwaltungslehre gingen. Die Verwaltungslehre deckte diesen Bereich nicht zufriedenstellend ab und war, obschon sie sich nicht explizit als rechtswissenschaftlicher Ansatz kennzeichnete, „ausschliesslich oder weitaus überwiegend juristische[n] Charakters“ (Jastrow, 1902: 51). Deren Dominanz zeigt sich auch darin, dass selbst Publikationen der politischen Ökonomie, wie etwa Gustav Schönbergs drittem Band des Handbuchs der politischen Ökonomie *Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre* (1885), in ihren Abhandlungen der Verwaltungslehre weitestgehend eine verwaltungsrechtliche Argumentationsweise übernahmen. Das Ansinnen, die ehernen Regeln der Verwaltungslehre zu finden, wurde durch den Wandel und durch die Ausweitung der staatlichen Tätigkeit hintertrieben. „Darum ist es heute von unendlich viel grösserer Wichtigkeit als früher, die Flüssigkeit aller Verwaltungseinrichtungen zu betonen, nicht eine Sammlung als eisernen Bestand zu schaffen, sondern Vorrichtungen und Anleitungen zu Beobachtungen zu geben, die eine beständige, unaufhörliche Erneuerung ermöglichen“ (Jastrow, 1902: 52). Hierzu sei jedoch der rechtswissenschaftliche Ansatz ungeeignet.

Eine der Hauptaufgaben der Verwaltungswissenschaft wurde darin ausgemacht, die juristische Ausbildung zu ergänzen, um den angehenden Beamten die richtigen Verwaltungstechniken näher zu bringen, aber auch kaufmännisches und technisches Grundwissen, das im Verwaltungsrecht ignoriert werde, abzudecken (Jastrow, 1902: 32). Zusätzlich sollte die Ausbildung der Beamten die Sozialpolitik umfassen, da für die Verwaltung die Fragestellung massgeblich sei, wie Sozialpolitik am besten zu implementieren sei (Jastrow, 1902: 49). Während die Antwort auf die Frage, ob Sozialpolitik betrieben werden solle, letztlich in den Bereich der Politik falle, sollte die Frage, wie Sozialpolitik ausgestaltet und konkret umgesetzt

werden könnte, mittels einer empirischen Methode angegangen werden und gehöre daher in den Fachbereich der Sozialwissenschaft und auch der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft.

Die geforderte Verwaltungswissenschaft sollte sich zuerst mit einer empirischen Bestandsaufnahme der zeitgenössischen Verwaltungspraxis auseinandersetzen und erst in einem zweiten Schritt zur Fragestellung übergehen, wie die Praxis verbessert werden könnte. Zielführende Vorschläge könnten „aus keinem anderen Schöpfbecken als dem der praktischen Verwaltung entnommen werden“ (Jastrow, 1902: 32-33). Insofern entsprach Jastrows Vorschlag einer Orientierung an der *best-practice*. Die Methodenfrage sei ein Schwachpunkt der Polizeiwissenschaft gewesen, welche überwunden werden müsse (Schmid, 1909: 213-214). Einen Anknüpfungspunkt böte hierfür die Verwaltungslehre, die als politische Wissenschaft Erkenntnisse der Geschichte, Statistik, politischen Ökonomie, technischen Wissenschaften, Morallehre und auch der Rechtswissenschaft benutze und eine grosse Ähnlichkeit mit den akzeptierten Methoden der allgemeinen Gesellschaftslehre bzw. Soziologie aufweise. Jedoch müssten zuerst die Grundkenntnisse geschaffen werden, damit die Entwicklungen hin zum aktuellen Zustand der Verwaltung verstanden werden könnten. Wie Schmid (1909: 216-218) argumentierte, sollte zuerst eine rein deskriptive und historische Herangehensweise verfolgt werden, um die Rechtsgeschichte, die Wirtschaftsgeschichte und die technische Geschichte abzudecken. Danach aber muss die Verwaltungswissenschaft – als echte politische Wissenschaft – auch die Verwaltungseinrichtungen kritisch prüfen und Ausgestaltungs- und Verbesserungsvorschläge machen.

Damit nahm die sozialwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft den Werturteilstreit in der Soziologie in die eigene Diskussion auf (Albert, 2010: 15). Letztlich ging es darum, auf welche Autorität sich Forschende berufen können, wenn sie wertende Stellungnahmen zu aktuellen Fragen der Politik abgeben. Oder in anderen Worten, ob die Meinung der SozialwissenschaftlerInnen lediglich eine persönliche Präferenz wiedergibt oder ob die WissenschaftlerInnen Kraft der wissenschaftlichen Methode zu Einsichten in normativen Fragen gelangen, denen eine überindividuelle Autorität inne ist. Für die Verwaltungswissenschaft waren diese wissenschaftstheoretischen Fragen von grosser Bedeutung, da sie sich nicht zuletzt mit den Institutionen des Wohlfahrtsstaats bzw. mit der sozialen Frage auseinandersetzte (Luhmann, 1966b). Daher war sie direkt von der zwischen Soziologen und NationalökonomInnen diskutierten Frage betroffen, ob normativ verbindliche

Aussagen aus sozialwissenschaftlichen Untersuchungen abgeleitet werden können. Denn die Antwort hätte für die Verwaltungswissenschaft zur Folge, dass sie unter Umständen nicht nur wissenschaftliche Untersuchungen durchführen sollte, sondern in die Politik eingreifen müsste (Albert, 1972: 10). Eine Nähe der SozialwissenschaftlerInnen zu den Sozialdemokraten war zwar häufig und augenfällig. „So erklärt sich auch der ungeheure Einfluss, den die Sozialdemokratie auf alle Sozialpolitiker und Verwaltungsmänner unserer Zeit geübt hat. Vergleicht man den Ideenschatz der Verwaltungsmänner von heute und vor dreissig Jahren, so sind in dem Gedanken-Inventar deutlich die Plätze zu bezeichnen, die auf diese Art ihre Füllung erhalten haben“ (Jastrow, 1902: 46). Zugleich sei diese Nähe hinsichtlich der Institutionalisierung der Sozialwissenschaften an den Universitäten eher hinderlich.

Die Verwaltungswissenschaft sollte die Konfusion in den Staatswissenschaften entwirren, die daraus entstanden war, dass die normativen Aspekte im Verwaltungsrecht nicht als solche klar benannt und im Forschungsdiskurs normatives Verwaltungsrecht und effektive Verwaltungsrealität vermischt waren. Während die Bemühungen auf das formaljuristische Verwaltungsrecht konzentriert waren, waren technische oder politische Aspekte der Verwaltung kaum von der Wissenschaft wahrgenommen oder untersucht worden (Schmid, 1909: 194). Zwar sei in den Lehrbüchern versucht worden, mittels der Differenzierung von Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre und Verwaltungspolitik dieser Situation zuvorzukommen. Wie Jastrow (1902: 51; Hervorhebung im Original) jedoch argumentierte, wollte dies nicht recht gelingen: „Dadurch darf man sich nicht täuschen lassen, dass in der heutigen Literatur zuweilen statt des Wortes *Verwaltungsrecht* auf dem Titel *Verwaltungslehre* erscheint, und dass auch die Einleitung eines Buches vielfach eine Lehre von der besten Verwaltung erwarten lässt. Tatsächlich sind derartige Werke ausschliesslich oder weitaus überwiegend juristischen Charakters. Dies gilt selbst von dem grössten Teile der ‚Verwaltungslehre‘ in dem Schönbergschen Handbuch [(Schönberg, 1885)], wiewohl es immerhin schon als ein beachtenswertes Zugeständnis an das Bedürfnis nach einer Verwaltungswissenschaft gelten muss, dass ein Handbuch der ‚politischen Ökonomie‘ vorurteilslos genug ist, um einer besonderen Abteilung den Titel *Verwaltungslehre* zu geben“ (Jastrow, 1902: 51; Hervorhebung im Original).

### 1.3.2 Bürokratie-, Assessorismus- und Militarismuskritik

*Assessorismus ist die Bezeichnung des Organisationsprinzips, bei dem die Verwaltung durch juristisch geschulte Beamte geführt wird. Diese standen Anstalten vor, zu deren spezifischen Tätigkeiten sie keine fachlichen Qualifikationen besaßen. Die Assessoren und der Assessorismus wurden weitgehend mit denselben Attributen bedacht, wie später die Bürokraten und die Bürokratie.*

In Deutschland waren die Begriffe des Bürokraten und des Bürokratismus von Görres (1819) eingeführt worden (Kluge, 1957). Für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Phänomen war die Rolle von Mohls mindestens ebenso entscheidend. Von Mohl stand der Bürokratie zwar kritisch gegenüber, zollte ihr jedoch als Organisationsprinzip zumindest insofern Anerkennung, als dass er keine bessere Alternative präsentieren konnte und sie in der Konsequenz als notwendig akzeptierte. Mit und nach der Publikation seines Werkes „Über Bureaukratie“ (1966 [1846]) setzte insofern eine Diskursveränderung ein, als dass zwischen dem Organisationssystem der Bürokratie und Beamtenschaft als Amtsträger systematisch unterschieden wurde. Dies führte zu einer differenzierten Kritik, so dass nicht mehr das Beamtentum, sondern lediglich die Amtsausübung oder der bürokratische Exzess als Übel wahrgenommen wurden. Dennoch blieb der Begriff der Bürokratie in der Regel negativ besetzt und der Bürokratie wurden die Attribute mechanisch, unpersönlich und „apparathaft“ zugeschrieben (Wilhelm, 1933: 14). Aber genau diese mechanische und unpersönliche Vorgehensweise der Verwaltungsakte unter weitgehender Ausblendung des Einzelfalls sowie die Dokumentation des Vorgehens war gewollt und sollte die Entscheidungsfindung nachvollziehbar machen sowie die Rechtsstaatlichkeit sicherstellen. Wie Weber (1919: 190) als Ideal der Bürokratie festhielt, sollten die Beamten ihre Aufgaben pflichtbewusst und korrekt erfüllen, aber *sine ira et studio*.

Die Kritik an der Beamtenschaft insgesamt vereinte die Kritik gegenüber des Bürokratismus mit derjenigen an Assessorismus und Militarismus. Die Argumentationslinie ähnelte dabei der bekannten Bürokratiekritik, ergänzte diese jedoch um die soziale Herkunft der Beamten, insofern deren juristischer oder militärischer Hintergrund die Verwaltungsform im deutschen Obrigkeitsstaat als charakteristisch für ein autoritäres und imperialistisches Regierungssystem erscheinen liess. Dabei verbanden sich die strenge hierarchische Verwaltungs- und die militaristische politische Ordnung nicht nur bei Olszewski (1904: 62-63) zu einem Konglomerat. Auch Hintze (1911: 50-51) sah das Verhältnis von Militarismus und

Assessorismus in der Verwaltung als ursprünglich typisch preussisch, bevor es in ganz Deutschland zum Regelfall wurde. „Das System der Militäranwärter [...] ist eine bleibende Einrichtung in Preussen und dann auch allgemein im Deutschen Reiche geworden, weil man nur so den nötigen Ersatz für das Unteroffizierskorps gewinnen konnte [...]“. Die Aussicht eines Eintritts in die Verwaltung diente als zusätzliche Motivation zum Eintritt ins Militär und bot ausgedienten Unteroffizieren und Kriegsversehrten eine Anschlusslösung. In der Folge wurden die unteren und mittleren Behörden zur Hälfte von ehemaligen Militärs besetzt, wodurch das Beamtentum die unteren Ränge durch den Militarismus und in den oberen Rängen durch den Assessorismus geprägt war.

Die Kritik an der Dominanz von Juristen in der Verwaltung geht mindestens auf die Zeit Bismarcks zurück (Steimle, 1942: 375). Dabei führte das politische Handwörterbuch (Herre, 1923: 113) den Begriff des Assessorismus als ein Schmähwort für ein bürokratisch-dünkelhaft-weltfremdes Verhalten der Ämter bzw. die übermässige Besetzung von Ämtern mit Juristen auf. Insofern ist es typisch, dass in der nicht-normativen oder in der bestärkenden Anwendungen des Ausdruckes Assessorismus dieser häufig in Anführungs- und Schlusszeichen gesetzt oder als „sogenannter Assessorismus“ bezeichnet wurde (Richter, 1892; Wagner und Rau, 1883). Zwar wurde der Begriff Assessorismus unterschiedlich benutzt. Von Stein (1893: 160) setzte das Phänomen des Assessorismus mit einer bürokratischen Verknöcherung gleich und Oestreich (1964: 49\*) subsummierte in seinem Résumé von Hintzes Schaffen den Assessorismus unter dem Schlagwort des Juristenmonopols. Insbesondere ab den 1870er Jahren häuften sich negative Äusserungen über die Bevorzugung ausschliesslich juristisch-gebildeter Beamter gegenüber den technisch und kaufmännisch Ausgebildeten (Stier-Somlo, 1917b: 95). Gemäss Richter (1892: 118) weckten die Assessoren in ihrer täglichen Arbeit den Eindruck, der Assessorismus als Verwaltungsgrundsatz entspreche der Einstellung, dass das Anliegen der Beamten nicht auf das beste Angebot der Dienstleistung, sondern die juristisch korrekteste Abweisung von Beschwerden sei. Neben dem Eisenbahnwesen wurde derselbe Sachverhalt auch in der Telekommunikation bzw. dem Telegraphenwesen, im Vermessungswesen, in der Verhüttung, aber auch im Finanzwesen und in Handelsangelegenheiten beklagt und umfasste praktisch alle Bereiche staatlicher Tätigkeit. Zudem wurde auch eine schleichende Übernahme dieser Prinzipien in der Privatwirtschaft ausgemacht (Jk., 1893; o. A., 1893; Richter, 1892; von Stein, 1893; Wagner und Rau, 1883: 737). Wie Jastrow (1902: 34-35) argumentierte, zeige diese Kritik auf, dass die Assessorismus-



Vertreter sich irren, wenn sie meinten, eine juristisch Ausbildung genüge als Vorbereitung um die Verwaltungsämter fachgemäss zu verwalten.

Zur empfundenen Überheblichkeit und Inkompetenz der Beamten kamen als weitere Kritikpunkte der bürokratische Formalismus und die Behäbigkeit der öffentlichen Verwaltung hinzu: Im Vergleich zur Grossindustrie sei die interne Strukturierung eher einfach, weswegen der übermässige Formalismus als besonders ungerechtfertigt empfunden wurde. Da sich zudem die Grenzen verschoben, welche Institutionen und Dienstleistungen privat und welche öffentlich betrieben wurden, drängten sich Fragen betreffend des Distinktionsmerkmals auf. Als etwa die staatliche Wohlfahrt ausgebaut wurde, knüpften die Institutionen mit ihren Programmen an Bestehendes an. Waren ursprünglich soziale Aufgaben von gemeinnützigen Vereinen ausgeführt worden, wurden diese nun von den Gemeinden übernommen. Dies stellte in den Augen Jastrows (1902: 39) jedoch weniger einen radikalen Systemwechsel dar, sondern sei eine folgerichtige Entwicklung in einer modernen Gesellschaft. Folglich könne „[s]elbst eine Verwaltungswissenschaft, die die Absicht hätte, sich auf die öffentliche Verwaltung zu beschränken, [...] die private nicht ignorieren; denn auch das gehört zum Verwaltungsmann in Staat und Gemeinde, gerüstet zu sein auf die neuen Aufgaben, die der öffentlichen Verwaltung aus der privaten zuwachsen oder doch täglich zuwachsen können“. Andererseits gab es gerade bezüglich der sozialen Frage wichtige Unterschiede zwischen privater und öffentlicher Verwaltung, wie Hintze (1911: 14-17) betonte. Die gewinnorientierten wirtschaftlichen Unternehmen führten einen Teil ihrer Wertschöpfung ab, weswegen die Löhne und Arbeitszeiten zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite mittels Arbeitskämpfen ausgehandelt würden. Im Gegensatz setze der Staat die Arbeitsbedingungen einseitig fest. Aber auch für Hintze (1911: 17) war es offensichtlich, dass die Unterschiede in der Tätigkeiten von öffentlichen und Privatbeamten nicht grösser waren als die Unterschiede innerhalb des öffentlichen Dienstes selbst. Die Bedeutung ethischen Verhaltens sei ihrerseits kein geeignetes Unterscheidungskriterium, da auch bei den Privatbeamten sowohl das Vertrauensverhältnis wie auch allgemeine moralische Faktoren eine erhebliche Rolle spielen würden. So könne das Wesen der öffentlichen Verwaltung und der Beamtenschaft nur aus ihrer Eigenart begriffen werden.

Die aus der Kritik am vorherrschenden Verwaltungssystem resultierenden Forderungen lauteten „freihere Bewegung, grössere Selbständigkeit der leitenden Beamten, Verminderung der bureaukratischen Umständlichkeiten!“ (Hintze, 1911: 76). Wie Hintze jedoch ausführte,

könne diesen Forderungen ohne einen fundamentalen Systemwechsel kaum nachgekommen werden (vgl. Kapitel 1.3.3.1). Der Vergleich der Verwaltung in der Privatwirtschaft und des Staats zeigte Parallelen und Unterschiede der Institutionen bei ähnlicher Arbeit und fiel in eine Phase, in der die privatwirtschaftliche Verwaltung einen regelrechten Aufschwung erlebte und die öffentlichen Angestellten an Nimbus einbüssten (Hintze, 1911; Renner, 1946). Durchaus polemisch argumentierte Olszewski (1904: 152), dass der Beamte durch seine Stellung in der Hierarchie gar nicht anders könne als zu glauben, dass er ein Übermensch bzw. Überbürger sei. Egal ob wegen der überdurchschnittlichen Ausbildung und der juristischen Kenntnisse, wegen der militärischen Sozialisierung oder aufgrund ihrer allfälligen adeligen Herkunft, die Beamten zeigten einen Standesdünkel. Verstärkt wurde dies durch ein System, „wonach die Verwaltungsmänner wechseln, und heute die Finanzen dirigiert, wer vorgestern noch die Polizei verwaltete, wonach ein abgedankter Diplomat Theater-Intendant werden und direkt aus der höheren Kirchenverwaltung der Weg an die Spitze eines grossen Krankenhauses führen kann“ (Jastrow, 1902: 33-34). Dies stehe jedoch „im Widerspruch mit einer weitverbreiteten – vielleicht heute die Mehrzahl der Gebildeten umfassenden – Meinung, die es für unrichtig hält, dass in jedem Verwaltungszweige die Sachkenner in den unteren Ämtern bleiben, während die oberen einer nur untereinander wechselnden Schicht von Verwaltungsmännern vorbehalten sind. Dieser Widerspruch äussert sich in den Klagen über den Assessorismus in der Verwaltung“. Die Kritik verdichtete sich zur grundsätzlichen Forderung, wonach jede Verwaltungsanstalt von einem Fachmann geleitet werden sollte, „an die Spitze der Unterrichtsverwaltung ein Lehrer, an die der Medizinalverwaltung ein Arzt, an die der Eisenbahnverwaltung ein Ingenieur u.s.w.“ (Jastrow, 1902: 34). Trotz aller Kritik am bestehenden System stand Jastrow den Forderungen nach Fachbeamten, die spezifisch für einen Bereich ausgebildet würden, ablehnend gegenüber. Allerdings hielt es Jastrow (1902: 33) für nötig anzumahnen, der Verwaltungsmann solle sich zumindest „mit der Technik sich so viel beschäftigt haben, um zu wissen, in welchen Punkten er genauere Auskunft einzuholen hat“.

Festzuhalten bleibt, dass sich die juristischen Instrumente und Analysewerkzeuge gerade für die Probleme, die in der Bürokratie- und Assessorismuskritik geäussert wurden, schlecht eigneten. Daraus zog die sozialwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft ihre Legitimation, insofern sie entweder soziologische Konzepte beinhalten oder gar ein eigene Subdisziplin der allgemeinen Soziologie darstellen würde (Jastrow, 1902: 38). Auch Olszewski (1904: 301-303)

schloss sich diesem Anliegen an, als er forderte, dass die Sozialwissenschaft den richtigen Platz der Bürokratie in der Gesellschaft untersuchen solle.

### **1.3.3 Verwaltungswissenschaft und Ausbildung der Beamtenschaft**

*Die Verwaltungswissenschaft sollte eine doppelte Funktion erfüllen: Erstens sollte sie ein umfassenderes Verständnis für die verschiedenen Staatstätigkeiten ermöglichen, indem sie die verschiedenen Disziplinen, in die die Beschäftigung mit dem Staat zersplittert war, abstrahierte und bündelte. Zugleich sollte sie als praktische Wissenschaft ausgelegt sein. Dabei sollte empirisch fundiertes Wissen gesammelt werden, um die Verwaltungstätigkeit zu verbessern und mittels einer theoretisch fundierten Ausbildung der Beamtenschaft eine bessere Ausgangslage schaffen.*

Die Kritik am Assessorismus hatte sich vor allem daran entzündet, dass „die, die heute an der Spitze stehen, vielfach nicht Verwaltungsmänner, sondern nur Juristen sind“, für welche jedoch nicht einmal das Verwaltungs- sondern das Privatrecht den eigentlichen Ausbildungsschwerpunkt dargestellt hätte (Jastrow, 1902: 34). Für Jastrow (1902: 34-35) schien offensichtlich, dass eine rein juristische Ausbildung nicht genügen würde, um die Verwaltungsangestellten vollständig auf ihren Dienst vorzubereiten. Ausserdem konstatierte er, dass sogar die verwaltungsrechtlichen Grundlagen bei einem Grossteil der Beamten mangelhaft waren.

Für Jastrow (1902: 35) stellte eine allgemeine und einheitliche Vorbereitung auf die Beamtenlaufbahn eine Notwendigkeit dar. Auch sollten keinesfalls die juristischen Aspekte der Ausbildung fallengelassen, sondern diese um weitere Ansätze ergänzt werden. Die „Verwaltungswissenschaft als die Wissenschaft von der besten Verwaltung“ sei „Wissenschaft nur in demselben Sinne, wie es etwa die Chirurgie ist. Sie ist Kunstanleitung auf theoretischer Grundlage“ (Jastrow, 1902: 36). Um problemnähere Lösungen zu finden und um auf die verschiedenen technischen Aspekte eingehen zu können, sei der Kreis der Zugangsberechtigten auszuweiten. „Das heisst, die Techniker sollen nicht darauf ausgehen, den Stand von Verwaltungsmännern zu negieren, sondern sie sollen umgekehrt sich selbst zu Verwaltungsmännern ausbilden; sie sollen in ihrer Ausbildung, so sehr auch ein jeder seinen Zweig pflegen möge, darauf bedacht sein, sich alle die Kenntnisse zu erwerben, die der Verwaltungsmann im *allgemeinen* braucht.“ Da kein einzelner Mensch ein Experte in allen die

Verwaltung betreffenden Bereichen sein könne, entwarf Jastrow die Vision einer Verwaltungswissenschaft, welche sich nicht auf die Spezifika der verschiedenen Bereiche spezialisiere, sondern Meta-Kenntnisse schaffen sowie die Grenzen des eigenen Wissens aufzeigen sollte, um an den richtigen Stellen Experten in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. So sollte eine Hauptaufgabe der Verwaltungswissenschaft darin liegen, sich damit zu beschäftigen, welche Faktoren in einen guten Bebauungsplan, die Konzeption und Führung einer Gasanstalt oder die Finanzgeschäfte der Verwaltung einzubeziehen seien (Jastrow, 1902: 32-33). Ähnlich argumentierte auch Schmid (1909), der die Orientierung an der juristischen Ausbildung für einseitig hielt, weswegen sich die Verwaltungswissenschaft von deren Dominanz lösen oder diese zumindest mit anderen Ansätzen bereichern sollte. Selbst Hintze (1911, 50), welcher den *status quo* erklärte und zu einem gewissen Masse auch legitimierte, hielt es für wünschenswert, dass insbesondere auf die nationalökonomischen Kenntnisse der künftigen Verwaltungsbeamten mehr Gewicht gelegt würde.

In den folgenden Kapiteln wird zuerst aufgezeigt, welchen Fächerkatalog die zukünftige Ausbildung der (höheren) Verwaltungsangestellten umfassen sollte. Darauf wird auf die propagierten Grundwerte eingegangen, welche die Verwaltungsbeamten in ihrem Tun leiten sollten, und diskutiert, wie die Verwaltungswissenschaft im Spannungsfeld der sozialen Frage positioniert war.

#### 1.3.3.1 Fächerkatalog

*Die Ausbildung der zukünftigen Beamten sollte um die nicht-juristischen Elemente ergänzt werden. Ausserdem sollte sie der Anforderung genügen, einheitlich zu sein und zugleich die verschiedensten Bereiche abzudecken. Dazu sollte sie juristische, ökonomische und Statistikkenntnisse vermitteln, und die Auszubildenden für neue, unbekannte Aufgaben vorbereiten.*

1908 trat Ferdinand Schmid seine Professur für Statistik und Verwaltungslehre an der Philosophischen Fakultät der Universität Leipzig an. In seiner Antrittsrede führte er aus, worin die aussergewöhnliche Kombination seines Lehrstuhles begründet sei: In den deutschen Staatswissenschaften war der Fortschritt „in den letzten Dezennien in erster Linie nach der *formaljuristischen* Seite hin erfolgt, wogegen die technische und politische Seite der Verwaltung in der jüngsten Zeit von seiten [sic!] der Wissenschaft weniger Beachtung und geringere Pflege erfahren hat. Mit einem Worte: Die Verwaltungs*lehre* hat in der deutschen

Wissenschaft und an den deutschen Hochschulen in den letzten Jahrzehnten nicht mehr gleichen Schritt gehalten mit dem Verwaltungsrechte und das grosse Werk des Begründers der modernen Verwaltungslehre, *Lorenz von Steins*, hat bisher keine Fortsetzung oder Nachahmung gefunden“ (Schmid, 1909: 194; Hervorhebung im Original).

Die Verwaltungslehre, welche an die Polizeiwissenschaften anknüpfte, habe als politische Wissenschaft Erkenntnisse aus der Geschichte, der Statistik, der politischen Ökonomie der technischen Wissenschaften, der Morallehre und auch der Rechtswissenschaft verwendet und habe grosse methodische Ähnlichkeit mit den bereits akzeptierten akademischen Disziplinen der Soziologie bzw. der allgemeinen Gesellschaftslehre. Allerdings seien gerade in methodische Fragen grosse Schwachpunkte zu Tage getreten, weswegen es nötig sei, den Stand der Polizeiwissenschaft hinter sich zu lassen und sich neu auszurichten (Schmid, 1909: 213-214). Dabei stellte Schmid die juristische Verwaltungswissenschaft in Frage, indem er – wie schon Jastrow (1902, 32-33) – auf die Absenz gesicherten empirischen Wissens hinwies und seine Forschung mit der Erarbeitung der notwendigen Grundkenntnisse beginnen wollte. Zuerst sollte rein deskriptiv eine Übersicht der Staatstätigkeit und der Verwaltung ermöglicht werden, deren historische Entwicklung mittels der Rechtsgeschichte, der Wirtschaftsgeschichte, und der Technikgeschichte nachvollzogen werden sollte. Als politische Wissenschaft dürfe sie sich nicht davor scheuen, die Verwaltungseinrichtungen kritisch zu prüfen und aufgrund der gewonnen Erkenntnisse konkrete Ausgestaltungs- und Verbesserungsvorschläge zu machen (Schmid, 1909: 216-218).

Insbesondere die Kritik des fehlenden kaufmännischen Wissens der Beamten wurde von Jastrow geteilt. Wenn eine formaljuristische Denkweise statt eines pragmatischen Ansatzes die Beamtenschaft dominiere, drohe nicht nur Misswirtschaft, sondern, wie Jastrow (1902: 31-32) aufzeigte, auch ein politisches Konfliktpotential: „Wer die Gasanstalt anlegt und sie nicht auf diesen Tag [dem 24. Dezember] ausrichtet, der kann erleben, dass am Heiligabend die Bevölkerung ihm die Scheiben einschlägt, und dass die Übeltäter nicht einmal zu fassen sind, weil auch die Strassen in tiefem Dunkel liegen. Wenn es ein so feststehender Satz ist, dass die Grösse der Gasanstalt nach dem mutmasslichen Bedarf des 24. Dezember bemessen ist, so muss die Wissenschaft, die der Verwaltungsmann braucht, so eingerichtet sein, dass er das aus ihr ersehen kann; die Wissenschaft des Verwaltungsrechts lehrt es nicht.“ Aber auch juristisches Spezialwissen, wie beispielsweise vertiefte Kenntnisse des Finanzrechts, würde nicht beantworten können, welcher Zinssatz wann vorteilhaft sei.

Vielmehr müssten Kenntnisse über die „Geld- und Börsenverhältnisse, die Bedingungen der Rückzahlung, das Verhältnis des Agiogewinnes zu Mehrzahlung von Zinsen u.f.m.“ (Jastrow, 1902: 31-32) den zuständigen Stellen bekannt sein, um zu einer qualifizierten Meinung zu kommen.

Den Klagen, dass den leitenden Beamten in der Betriebsführung, im Rechnungs- und Kontrollwesen, in der Buchhaltung und im selbstständigen, kreativen Denken mangelnde Befähigung ausstellte, setzte Hintze (1911: 76) eine differenzierte Betrachtungsweise entgegen: Zwar würde die genannte Kritik „an Berechtigung gewinnen in dem Masse, in dem die bisherige relative Einfachheit in der Struktur der Betriebe den komplizierten Verhältnissen grossindustrieller Unternehmungen Platz machen“. Diese Anliegen könnte jedoch nur umgesetzt werden, wenn die bisherige Praxis komplett revidiert und eine völlige Umwandlung des Charakters und der Stellung des Beamtentums in Kauf genommen würde. Nicht nur müssten die Beamten mehr Freiheit in ihren wirtschaftlichen Entscheidungen erhalten und – als Konsequenz dieser grösseren Verantwortung – eine grössere Verantwortlichkeit, u.a. straf- oder arbeitsrechtlich oder auch die Entlassung, auch der Grundsatz der Beförderung nach der Anciennität müsste fallengelassen werden. Durch das Aufheben der Privilegien müssten weit höhere Löhne bezahlt werden, wobei bereits jetzt schon Städte Schwierigkeiten hätten, die besten Techniker für die Elektrizitätswerke anzustellen, da kein höherer Lohn als derjenige des Bürgermeisters bezahlt werden dürfte. „Dass auch die bisherigen Grundsätze für die Vorbildung der staatlichen Beamten andere werden müssten, liegt auf der Hand. Der Techniker und der Kaufmann würden den Assessor in den Hintergrund schieben, wenigstens für diese kaufmännisch-technisch geleitete[n] Dienstzweige“ (Hintze, 1911: 77). Würde aber das Beamtentum in diesem Geiste umgebaut, drohe dies zu einem Zustand zu führen, in dem „jeder Arbeiter zugleich Beamter wäre“ und der Beamtenstand sich im Staatsbürgertum auflösen würde. „Eine derartige masslose Ausdehnung staatssozialistischer Grundsätze ist ebenso gut eine Utopie wie der sozialdemokratische Zukunftsstaat“, fuhr Hintze (1911: 78) fort.

Die Kritik am mangelhaften technischen Wissen der juristisch ausgebildeten Beamten konnte auch umgedreht und auf das technisch geschulte Personal angewandt werden. Denn in der Analyse der Problematik herrschte weitgehend Einigkeit: Wie sollte spezifisches Fachwissen mit dem in der Verwaltung notwendigen Generalistentum vereint werden? Denn ein Lehrer sei nicht deswegen als Bildungsminister geeignet, „weil er es versteht, den Homer vorzutragen

oder die sphärische Trigonometrie klar und einfach auseinanderzusetzen, sondern weil er weiss, wie ein Schulhaus zu bauen ist, das den Anforderungen des Unterrichts und der Hygiene in gleichem Masse entspricht, wie die Geldmittel für die Schule aufzubringen sind, nach welchen Grundsätzen Ruhegehalts- und Alterszulage-Kassen eingerichtet werden, welche Mittel es gibt, um den Fortschritten der Unterrichtsverwaltung in andern Länder zu folgen u.s.w.“ (Jastrow, 1902: 36). Andererseits könne ein Techniker, welcher nur sein Handwerk versteht, zumindest in seinem eigenen Fachgebiet ein guter „Verwaltungsmann“ sein. Um in der Verwaltung hingegen Karriere zu machen, müsse er „nicht bloss *seine* Technik, sondern nötigenfalls und in bestimmten Umfange auch die anderer Verwaltungszweige [...] bemeistern“ (Jastrow, 1902: 35-36; Hervorhebung im Original).

Die fachliche Qualifikation stellte den wichtigsten Punkt in der Ausbildungsdebatte dar. Allerdings war es absehbar, dass die Verwaltungsbeamten in Zukunft auf ein völlig anders geartetes Problem eingehen müssten, welches die Verwaltung zu einer neuen Dimension an Komplexität führen könnte. „Zu diesem immer reicheren, aber auch immer komplizierteren Getriebe der nationalen Verwaltungstätigkeit ist dann noch im Laufe der Zeit ein in rascher Entfaltung begriffenes System *internationaler* Verwaltung hinzugekommen, welches um die Kulturvölker des Erdballes ein immer innigeres Band schlingt und wohl als die grossartigste Erscheinung der Weltgeschichte bezeichnet werden kann“ (Schmid, 1909: 212; Hervorhebung im Original). Dabei hatte diese Entwicklung zuerst in der Koordination des grenzüberschreitenden Verkehrs ihren Anfang genommen und sich dann weiter auf die Wirtschafts-, Gesundheits- und Sozialpolitik ausgeweitet, wobei mit letzterem vor allem der Arbeiterschutz und die Arbeiterversicherung gemeint war. Die Dimension der internationalen politischen Koordination blieb in der Beamtenausbildung jedoch ausgeblendet, genauso wie die notwendigen Reformen für den innenpolitischen Wandel keine Resultate zeigte.

### 1.3.3.2 Die Soziale Frage und der Verwaltungsdienst

*Die Verwaltung war als Institution in einen herrschaftsstaatlichen Rahmen eingebunden. Die Loyalität galt dem Staat, an dessen oberster Stelle der Monarch stand. In ihrer alltäglichen Arbeit vertraten die Beamten eine paternalistische Sichtweise gegenüber den Untertanen. Durch die Zugangsselektion entstammten die Beamten zudem einer eher privilegierten und am status quo orientierten Schicht und übernahmen selten die Perspektive der Unterschicht, wenn wohlfahrtsstaatliche Massnahmen umgesetzt wurden, obschon dieser dadurch geholfen werden sollte.*

Das monarchische Staatsverständnis beeinflusste die Ausgestaltung der verschiedenen staatlichen Institutionen und der Verwaltung, was sich auch in den verwaltungswissenschaftlichen Diskussionen spiegelte. Das Staatsverständnis wirkte dabei sowohl auf die Entwicklung der Institutionen als auch auf die Position der Beamten. Diese sahen sich primär als Staatsdiener (Stolleis, 1992: 108). Auch die Soldaten wurden nicht auf die Verfassung oder das Volk, sondern nur auf den Monarchen vereidigt (Hintze, 1962 [1906]: 77). Gerade weil der Militärdienst häufig für einen späteren Zugang in den Verwaltungsdienst benutzt wurde, wirkte sich dies auch in der Verwaltung aus. Darum kam Hintze (1911: 50-51) zum Schluss, dass das Deutsche Reich als Obrigkeitsstaat von der preussischen Ordnung mit seiner strikten *top-down*-Struktur geprägt war. Eine Änderung sei auch in näherer Zeit nicht absehbar (Hintze, 1962 [1911]: 377).

Die Entstehung des Wohlfahrtsstaats ist als positiver Anreiz in einer paternalistischen politischen Ordnung, sowie als Instrument zur Schwächung der Sozialdemokraten und Kommunisten einzuschätzen, und fungierte als Pendant zu den negativen Anreizen in den Sozialistengesetzen (Dobner, 2007: 95). Die Zielgruppen der Massnahmen waren kaum in den Gestaltungsprozess eingebunden und die darin abgebildeten Ziele stellten vorwiegend eine Fremdzuschreibung der Probleme dar. Waren die Mittel schon zu Beginn nicht auf die Betroffenen abgestimmt worden, wurden die Mittel und Ziele auch nicht an den sich verändernden Bedingungen angepasst. „Die Interessen der einzelnen sozialen Schichten, die auf diese Art zur Berücksichtigung gelangen sollen, sind aber nicht Feststehendes. Sie können nur erkannt werden aus den Forderungen und Ideen, die in den einzelnen Kreisen lebendig sind. Die Vertrautheit mit diesem Ideenleben ist mehr als blosses Hilfsmittel zur Erkenntnis der Interessen. Das Vorhandensein von Wünschen, Bedürfnissen, Anschauungen aller Art ist an sich ein Faktor, mit dem gerechnet werden muss, ohne Rücksicht darauf, ob man den



einzelnen Punkten eine objektive Berechtigung zugesteht oder nicht. So liegt denn eine zweite Einwirkung der Sozialpolitik auf die Verwaltungswissenschaft darin, dass sie das Ideenleben der einzelnen sozialen Schichten in diese Wissenschaft einströmen lässt“ (Jastrow, 1902: 45). Durch die Rolle der Verwaltung in der Umsetzung von politischen Zielen bot sich für Jastrow (1902: 43) eine Möglichkeit, auf die Problematik einzugehen, die daraus resultiert, dass die Rekrutierungspraxis zu einer von der Sozialstruktur beeinflussten Problemwahrnehmung und -lösung führte. „Jede Verwaltung ist beherrscht von den sozialen Anschauungen der Gesellschaftsklasse, aus der ihre leitenden Kräfte hervorgegangen sind und täglich neu hervorgehen. Hier zeigt sich der Einfluss der Sozialpolitik gerade darin, dass die Einseitigkeit der eigenen Anschauungen zum Bewusstsein kommt und neben den Interessen der herrschenden Klasse die der andern zur Berücksichtigung sich melden.“ Allerdings barg die Identifikation des Problems auch eine Möglichkeit in sich, durch die Institutionen hindurch respektive durch die Verbreiterung der Rekrutierungsbasis zu Verbesserungen der gesellschaftlichen Lage und zu einer grösseren Partizipation des Volkes zu kommen, die keine revolutionäre Änderung des politischen Systems bedingte.

Neben der Anpassung der Zugangskriterien schlug Jastrow (1902: 44) noch weitere zu ergreifende Massnahmen vor, damit die ärmeren Bevölkerungsschichten überhaupt in den öffentlichen Dienst treten würden. „Ein besonderes Beispiel für den unbewussten Druck der Anschauungen einer einzelnen sozialen Schicht bietet die Verwaltungsorganisation selbst in der Gestaltung des unentgeltlichen Ehrenamtes. Die Vorstellung, dass es zu den schönsten Bürgerpflichten gehöre, seine Tätigkeit unentgeltlich in den Dienst des Gemeinwesens zu stellen, entspricht dem Vorstellungskreise einer Bevölkerungsklasse, die von der Sorge um des Lebens Notdurft nicht gar zu schwer bedrückt ist. Indem sie ihre Anschauungsweise für allgemeingiltig [sic!] hält, betrachtet sie es als selbstverständlich, Ehrenamt und Besoldung als unverträglich hinzustellen. Ganz anders ist die Wirkung auf die besitzlosen und schwer arbeitenden Klassen, die dadurch, wenn auch nicht von allen, so doch von einem grossen Teile der Ehrenämter ausgeschlossen werden. Zuweilen ist die Gesetzgebung von jenen Anschauungen so vollständig beherrscht, dass der Verwaltungsmann suchen muss, sich neue Wege, wenn auch nicht gegen das Gesetz, so doch neben ihm zu beschaffen.“

Während also die Ausweitung der Ausbildung auf nicht-juristische Bereiche und die Rekrutierung aus breiteren Gesellschaftsschichten zu einer Verbesserung in den staatlichen Dienstleistungen führen könnte, wäre eine verbesserte Leistung nicht sofort zu erwarten,

sondern würde Zeit benötigen. Genauso wie die Juristen „im Laufe der Zeit durch eine Reihe von Fehlern hindurch“ die notwendigen Kenntnisse erwerben, gelte auch für alle anderen, dass die „erfolgreichste Schule für die Verwaltung [...] schliesslich die Verwaltung selbst“ (Jastrow, 1902: 37) bleibt.

#### 1.4 Aussenorientierung und Rolle der USA

*Die Verwaltungswissenschaft dieser Periode orientierte sich sehr stark am Untersuchungsgegenstand der eigenen Verwaltung. Dabei spielten vom Ausland übernommene Konzepte keine tragende Rolle. Während Vergleiche mit Frankreich und England gezogen wurde, blieben die USA weitgehend aussen vor.*

Wie Albert (1972: 28) ausführte, begann sich in der Zeit zwischen Reichsgründung und Erstem Weltkrieg das Zentrum der politischen Forschung von Deutschland weg in die Vereinigten Staaten zu verschieben. In den deutschen verwaltungswissenschaftlichen Publikationen zeigte sich diese Umorientierung der Verwaltungswissenschaft an die Arbeit ihrer Kollegen im Ausland noch nicht und die Rezeption derer Publikationen fiel äusserst spärlich aus. Überhaupt fällt eine starke Selbstbezogenheit in den deutschen Publikationen dieser Phase auf: Die häufigsten Fremdbezüge finden sich in den Schilderungen ehemaliger Grossmächte wie dem Byzantinischen Reich, Rom, China, Indien oder den antiken griechischen Staaten. Zeitgenössische Staaten betreffend wurde das Deutsche Reich hingegen oft mit den traditionellen europäischen Gegenpolen England und Frankreich verglichen, da diese einen interessanten Kontrast zum spezifisch preussisch-deutsche monarchisch-konstitutionellen Regierungssystem boten (Hintze, 1962 [1911]: 360). Die Rolle der USA beschränkte sich zumeist als Verdopplung des angelsächsischen Rechts- und Verwaltungssystems, wobei als Besonderheit der USA ihre demokratische Orientierung hinzukam. Als etwa Olszewski (1904: 66-69) in seiner komparativen Studie auf Werke einging, die auf Deutsch, Französisch, Polnisch oder Tschechisch publiziert worden waren, nahmen die USA eine marginale Rolle ein und wurden allenfalls als positives Beispiel einer liberalen, *laisser faire* Mentalität und einer Selbstverwaltung erwähnt. Dabei glich die Behandlung derjenigen Englands, wo er ebenfalls keine eigentliche Bürokratie feststellte. Während Frankreich vorwiegend auf seine Rolle in der Etablierung der Bürokratie und die Bedeutung des Zentralstaats reduziert wurde, fungierten England und die USA als idealtypischer Gegenentwurf zum eigenen Verwaltungssystem, an

denen die Rolle der Verwaltung als besonders übermässig oder als zu schwach ausgebaut empfunden wurde (Hintze, 1911; Jastrow, 1902; Lindemann, 1897; Olszewski, 1904; von Gneist, 1857-1863; von Gneist, 1869).

Hintze (1911: 166; Hervorhebung im Original) widersprach sowohl der Behauptung, dass der Beamtenapparat im Deutschen Reich exzessiv gewachsen sei, wie auch dass England und die USA eine wünschenswerte Alternative darstellen würden. Die natürliche historische Entwicklung verlaufe vielmehr in die entgegengesetzte Richtung. „Eine reine Selbstverwaltung ist nur in verhältnismässig unentwickelten Zuständen möglich; auch England und Amerika haben und brauchen ein bezahltes Beamtentum: und der erfolgreiche Wahlagitator, dem in Amerika die Beute eines Post- oder Zollamtes auf vier Jahre zufällt, mag wohl mehr Initiative und *smartness* besitzen als ein deutscher Postdirektor oder Zollinspektor, aber bei welcher Art von Beamten Staat und Gesellschaft besser wegkommen, das ist doch wohl keine Frage.“ Die bekannte Korruption im Beutesystem genannten *spoils system* diene Hintze und seinen Zeitgenossen als Mahnung, welche mögliche Fehlentwicklungen die Selbstverwaltung und die Demokratie mit sich bringen könnten. Die USA seien mit dem Deutschen Reich jedoch insofern vergleichbar, als dass die beiden eine vergleichbar „komplizierte Struktur eines Bundesstaates und seiner Regierungsorgane“ teilten, welche „überhaupt nicht im Einklang mit jener Voraussetzung innerer Einheit und Geschlossenheit [steht], ohne die parlamentarische Regierung noch niemals möglich gewesen ist. Es ist kein Zufall, dass weder Nordamerika noch die Schweiz parlamentarische Regierungsweise haben noch erstreben. Sie ist auch im Reich auf Grund der bestehenden Verfassung unmöglich“ (Hintze, 1962 [1911]: 379).

Verweise auf ausländische WissenschaftlerInnen waren extrem selten. Zu den wenigen Beispielen, von denen explizit eine Referenz zur Untermauerung einer Theorie gezogen wurde, gehört der englische Philosoph und Soziologe Herbert Spencer. Hintze (1962 [1906]: 53-54) zog dessen Unterscheidung zwischen einer kriegerischen und einer industriellen Staats- und Gesellschaftsverfassung heran. Gemäss Spencer (1900: 568-642) zeichnete sich der kriegerische Staatstyp durch eine starke Zwangsgewalt, einen zentralisierenden Despotismus und eine starke Reglementierung des Privat- und Wirtschaftslebens aus, die der Maximierung der militärischen Macht dienten. Der industrielle Typus, wofür England und die USA als Beispiele dienten, wendete als Mittel die individuelle Freiheit und Wohlfahrt, Dezentralisierung und Selbstregierung an. Vertreter des militärischen Typs waren gemäss Spencer (1900: 588-590) unter anderem auch Preussen und das Deutsche Reich. Hintze (1962

[1911]: 377) stützte zwar die Einschätzung in den wesentlichen Zügen, schwächte die Formulierung jedoch ab. Er nannte Preussen zwar einen „im eminenten Sinn militärischen Staat“, der „durch die allgemeine politische Lage gezwungen ist, es auf absehbare Zeit zu bleiben“. Jedoch hätte Hintze, welcher eine Demokratisierung des Staatslebens bejahte und zugleich die Monarchie und Militärstaat als notwendig erachtete, den Kaiser nicht selber einen Despoten geheissen (Oestreich, 1964: 21, 35).

Bemerkenswert ist Karl Mareiners (1900) Auseinandersetzungen mit dem frühen Ansätzen des Scientific Management, die im Betrieb des Stahl-Tycoons Andrew Carnegie angewandt wurden. Carnegie habe die Technik während seiner Studienjahre im Eisenbahnwesen kennengelernt und als erster in die Industrie eingeführt. Ohne direkt in den Verkauf oder in die Produktion einzugreifen, verbessere das *technical book-keeping* durch das *auditing department* den Betrieb. Das *auditing departement* „[...] besteht aus einem Bureau mit einem Generaldirektor an der Spitze, der über eine grosse Anzahl von Hilfskräften verfügt. Diese haben nichts anderes zu thun, als Tag für Tag Nachrichten über die Leistung jeder einzelnen Werkseinrichtung in Empfang zu nehmen, sie nach einheitlichen Gesichtspunkten zu ordnen und in übersichtlicher Form zur Darstellung zu bringen. [...] So wird täglich eine in einzelne gehende Darstellung der Werksleistung des vorhergehenden Tages gegeben und zugleich mit einer Kritik der bestehenden Einrichtungen bezw. Vorschlägen zu Reformen der Zentralleitung übersandt“ (Mareiner, 1900: 438). Zu den Vorteilen gehöre einerseits, dass die Angaben genauer seien, als wenn ein Werksleiter diese abends müde zusammenstelle. Andererseits würden die Werksleiter aufgrund der Gesamtergebnisse beurteilt und neigten daher dazu, kleinere Schwankungen unhinterfragt wegzulassen. Speziell an Carnegies System sei auch, dass der Generaldirektor einen bestimmten Prozentsatz der gesamten Geschäftsgewinne erhalte und auch die übrigen Angestellte erfolgsabhängige Honorare. Solche Tantiemen wirkten insbesondere beim Generaldirektor anfeuerungend, auf Reformvorschläge zur Verbesserung und Verbilligung des technischen Betriebes zu drängen. Das erzielte Resultat „wird vom Berichterstatte des ‚Engineering‘ mit Recht umso höher geschätzt, da es durchaus nur mittels volkswirtschaftlich vorteilhafter technischer Verbesserungen, und nicht etwa durch Lohnverminderungen erzielt wurde“ (Mareiner, 1900: 439). Wie Mareiner (1900: 440) fortfuhr, entwickelte sich dasselbe System der technischen Kontrolle zwangsweise auch in anderen Ländern in ähnlicher Weise, wenn auch nicht in derselben Vollendung. So hatte etwa *Krupp* ebenfalls ein hochentwickeltes technisches Revisionsbureau, obschon keine

Gewinnbeteiligung für die Angestellten vorgesehen wurde. Ähnlich sei es in manchen österreichischen Firmen, welche diese Technik als Geschäftsgeheimnis wahren wollten. Die Wahrnehmung des *scientific management* (Taylor, 1916 [1911]) blieb auf dessen Rolle in der industriellen Produktion beschränkt und die mögliche Rolle des Taylorsystems als Instrument der öffentlichen Verwaltung blieb in dieser frühen Phase unreflektiert (Knapp, 1915).

Als Fazit kann also festgehalten werden, dass für den deutschen verwaltungswissenschaftlichen Diskurs vor der Gründung der Weimarer Republik die Auseinandersetzung mit den ausländischen Kollegen keine grosse Rolle spielte. Wurde das Ausland überhaupt behandelt, stellte es einen idealtypischen Kontrast dar, der kaum auf empirische Daten begründet war. Die USA finden kaum Erwähnung, was wohl ihre weltpolitische Bedeutung und die geographische Distanz spiegelt. Wurden sie erwähnt, dann aufgrund ihrer demokratischen Verfassung, die teils als Ziel zwar geteilt wurde, im Deutschen Reich jedoch in dieser Form weder realisierbar noch wünschenswert erschien. Letzteres vor allem auch wegen der im *spoils system* kaum versteckten Korruption. Die Innovationskraft, welche das chaotische US-System mit sich brachte, fand allerdings in der frühen Management-Technik eine erste Anerkennung.

## 2. Verwaltungswissenschaft in Zeiten politischer Instabilität: Weimarer Republik und Nationalsozialismus

Zwischen 1918 und 1945 durchlebte Deutschland heftige politische Umwälzungen: Auf den verlorenen Ersten Weltkrieg folgte die Novemberrevolution, die in die Ausrufung der Republik und in die Abdankung des Kaisers mündete. In den 14 Jahren ihrer Existenz wechselte das Kabinett 20 Mal die Besetzung. 1933 endete die Demokratie *de facto*, als die Nationalsozialisten die Macht übernahmen und einen autoritären Führerstaat installierten. Die Phase dieser erneut nicht-demokratischen Staatsordnung dauerte bis zur Kapitulation von 1945 bzw. zur formellen Rückgabe der Souveränität durch die Westalliierten 1948.

Während die politischen Rahmenbedingungen durch diesen dreifachen, radikalen Wandel geprägt waren, zeichnete sich die öffentliche Verwaltung durch eine bemerkenswerte Stabilität aus (Jann, 2003; Seibel, 1996). In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung über die Verwaltung hingegen lässt sich ein starker Einfluss des politischen, aber auch des soziokulturellen Wandels nachweisen. Im folgenden Kapitel wird daher zuerst der historische Kontext für die Phase nach dem Ersten Weltkrieg über die Weimarer Republik bis zum Ende der nationalsozialistischen Herrschaft nachgezeichnet und herausgearbeitet, welchen Einfluss der demokratische Imperativ und der Wandel zur nationalsozialistischen Diktatur auf die Verwaltung und deren Tätigkeit hatte. Der darauf folgende Teil untersucht, wie sich die veränderten Rahmenbedingungen auf den verwaltungswissenschaftlichen Diskurs auswirkten. Dabei wird gezeigt, dass die Forderungen nach einer eigenständigen nicht-juristischen, theoretischen und empirischen Verwaltungswissenschaft weiterhin aufrecht gehalten wurde. Wichtiges theoretisches Konzept bildete die apolitische, rationale Verwaltung in der Form der Bürokratietheorie und des technokratischen Ansatzes. Unter dem NS-Regime wurden jedoch auch eigene Konzepte ausgearbeitet, welche sich mit der Rolle der Verwaltung als politischem Instrument beschäftigte. Abschliessend wird die Rolle und Bedeutung des Ideentransfers und der internationalen Verknüpfung in dieser Phase herausgearbeitet.

## 2.1 Die Verwaltung als Hort der Stabilität

*In der Zwischenkriegszeit war Deutschland von grossen politischen Umwälzungen geprägt. Die Verwaltungswissenschaft nahm die politischen Veränderungen auf, indem sie das Verhältnis von Verwaltung und Verwaltungsführung zur Politik diskutierte und je nach Kontext verschiedene Aspekte betonte.*

Wie Jann (2003) und Seibel (1996) darlegen, blieb die Verwaltung durch diese Zeit der politischen Umbrüche hindurch verhältnismässig stabil. Zugleich fand in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion eine grosse Auseinandersetzung mit den sich verändernden politischen Verhältnissen und der sich daraus und ergebenden Fragen über die Rolle der Verwaltung und der Verwaltungsangestellten statt.

Die Untersuchung der verwaltungswissenschaftlichen Diskussionen verspricht aus mehreren Gründen interessante Einblicke: Ein politisches System muss sich legitimieren, um an der Macht zu bleiben (Lipset, 1959; Rothstein, 2003). Dies gilt insbesondere in einer Demokratie wie der Weimarer Republik, worin die Wählenden bzw. die politischen Repräsentanten entscheiden, wer die politische Macht inne hat und wie regiert werden soll. Die grosse Instabilität der Weimarer Republik und der Versuch, die Demokratie zu etablieren und deren Grundsätze auch in den verschiedenen staatlichen Institutionen wie der Verwaltung zu widerspiegeln, führte in der Verwaltungswissenschaft zu einer Auseinandersetzung um die Rolle der Beamten und ihrer politischen Rechte. Konkret ging es dabei um die Frage, welche politischen Rechte den Beamten gewährt werden sollten, ob die Beamten eine besondere Verpflichtung hätten, die Regierung in der Öffentlichkeit zu stützen bzw. abweichende, persönliche politische Überzeugungen nicht öffentlich kund zu tun. Hatte in der konstitutionellen Monarchie die Loyalität der Beamten dem Staat und der Krone gegolten, führten nun die häufigen Regierungswechsel zu einem Dilemma zwischen der Loyalität gegenüber der aktuellen Regierung einerseits und der Integrität der Verwaltungsexpertise, die von der aktuellen politischen Führung unabhängig sein sollte, andererseits.

Diese Phase der politischen Wirren endete, als die Nationalsozialisten die Macht konsolidiert hatten und unter Aushebelung des demokratischen und rechtsstaatlichen Prozesses zumindest auf Regierungsebene eine politische Stabilität etablierten. Für die Verwaltungswissenschaft drängten sich in der Folge neue Fragen auf: Welche Rolle sollte die Verwaltung unter dem totalitären Regime einnehmen? Insbesondere wie sollte die technische Expertise gegenüber den politisch Weisungsberechtigten vertreten werden, wenn die

politische Führung einen totalitären Wahrheitsanspruch für sich vereinnahmte? Und wie sollte das rechtsstaatliche Verfahren in einer solchen Situation gewahrt bleiben?

Neben der politischen Situation führte vor allem die wirtschaftliche Krise, die zum Teil eine direkte Folge des Ersten Weltkriegs und zum Teil ein Effekt der globalen Wirtschaftskrise war, zu Unmut gegenüber der politischen Führung. Auf Unverständnis stiess etwa der Versuch, mittels Gütervernichtungen die Inflation zu bekämpfen, während die Arbeitslosenquote anstieg und Armut unter der Bevölkerung grassierte (Triebel, 1935). So führten gerade auch die ökonomischen Probleme dazu, dass den politischen Akteuren die Kompetenz abgesprochen wurde, die drängenden sozialen, ökonomischen und politischen Probleme der Nachkriegsdepression wie Massenarbeitslosigkeit und Armut zu beheben (Bernanke und Harold, 1991: 45; Eichengreen und Hatton, 1988: 6; Ritschl und Spoerer, 1997; Technocracy Inc., 1934). Inwiefern dem Staat ein effektives Eingreifen tatsächlich möglich war, blieb dabei nebensächlich: Die Probleme waren drängend und das Misstrauen gegenüber der Politik gross. Die PolitikerInnen hatten sich als inkompetent erwiesen und waren in parteipolitische und ideologische Auseinandersetzungen verstrickt. Hoffnung wurde daher in eine neue gesellschaftliche Kraft gesteckt: Ingenieure waren für einen grossen technologischen Fortschritt verantwortlich und ihnen wurde zugetraut, mit komplexen Systemen umzugehen und pragmatische Lösungen jenseits politischer Ideologien zu finden. Vertreten wurde dieser quasi-technische, aber ebenfalls ideologisch aufgeladene Zugang zu gesellschaftlichen Problemstellungen durch die Gruppe der Technokraten, die in den 1920er Jahren weltweit verbreitet waren. Wegen der vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Reformen standen die Technokraten unter dem Verdacht, mit dem Marxismus zu sympathisieren, stiessen mit ihren Ideen aber gerade auch bei faschistischen Regimes auf grosses Interesse (Maier, 1970).

Die Technokratie stellt in erster Linie eine politische Ideologie dar, die unter einem verwaltungswissenschaftlichen Aspekt behandelt wird. In Bezug auf das instrumentelle Verständnis der Verwaltung und der Betonung von Rationalität und Effizienz, ähnelt die Technokratie stark Webers (1976 [1922]) Bürokratietheorie. Beide werden daher als idealtypische Ansätze einer rationalen Verwaltung behandelt (vgl. Kapitel II.2.3.2.1). Ebenfalls idealtypisch war die völkische Verwaltung der Nationalsozialisten. Im Gegensatz zu den vorhergenannten Ansätzen wurde darin jedoch nicht eine Entkoppelung von Politik und Verwaltung versucht, sondern eine bedingungslose Unterstellung der Verwaltung unter die politischen Ziele (vgl. Kapitel II.2.3.3.2). Beide Ansätze stellten originäre Ansätze dieser Periode



dar.

Stärker praxisorientiert waren zwei andere verwaltungswissenschaftliche Diskurse: Nach Ende des Ersten Weltkriegs und während der gesamten Zwischenkriegszeit wurde eine einheitliche, aber breiter abgestützte Ausbildung für die Beamtenschaft gefordert (Jastrow, 1917; Norden, 1929; Norden, 1932; Norden, 1933; Schmid, 1916). Dadurch sollte das kriegsbedingte staatliche Wachstum korrigiert, die Beamten durch eine breitere Ausbildung besser auf ihren Dienst vorbereitet und in ihrer Dienstleistungsbereitschaft erfolgsorientierter werden (vgl. Kapitel II.2.3.1). Die Kommunalwissenschaft hingegen konzentrierte sich auf die bisher vernachlässigten Probleme der Gemeindeverwaltungen (vgl. Kapitel II.2.3.2).

Damit sind die wichtigsten verwaltungswissenschaftliche Diskurse der Periode abgebildet. Es sei bereits hier angemerkt, dass die Veröffentlichungen der WissenschaftlerInnen, die während des zweiten Weltkriegs im Exil waren, erst im Kapitel über die demokratische Verwaltung (II.3) aufgenommen werden. Wie Söllner (1996b: 10-11) festhielt, waren die exilierten ForscherInnen zwar häufig in der Wissenschaftskultur der Weimarer Republik integriert. Jedoch wurden ihre zeitgenössischen Publikationen im innerdeutschen Diskurs weitgehend ausgeblendet. Nach Kriegsende nahm diese Gruppe eine bedeutende Rolle in der deutschen Verwaltungswissenschaft ein.

## 2.2 Innenpolitik und Entwicklung der Verwaltung

*In der Zeit zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg war die deutsche Verwaltungswissenschaft durch die ökonomischen und sozialen Folgen des Kriegs und der Weltwirtschaftskrise einerseits und durch einen dreifachen politischen Wandel – Kaiserreich, Weimarer Republik, nationalsozialistischer Führerstaat – andererseits geprägt. Zudem führten Urbanisierung und die soziale Frage zu einem Wachstum des Staats. Die Fragen nach den Aufgaben des Staats sowie nach der Rolle der Verwaltung darin wurden durch VertreterInnen verschiedener politischer Ausrichtungen unterschiedlich beantwortet. Die rassistische und nationalistische Politik der Nationalsozialisten veränderte die Verwaltung und die wissenschaftlichen Rahmenbedingungen: Gewisse Fragestellungen wurden inopportun und andere prioritär und vor allem sahen sich Menschen ins Exil gezwungen.*

Die Entwicklung der Weimarer Republik ging mit einem Wandel des Staatsverständnisses einher. Im alten Kaiserreich personifizierte der Monarch den politischen Souverän. Als Konsequenz fungierte die Verwaltung als dessen Vertreterin im Obrigkeitsstaat und die Sphären zwischen Politik und Verwaltung waren klar definiert. Die anschließende Demokratisierung führte zu einem Hinterfragen der Trennung von Politik und Verwaltung im

öffentlichen Diskurs, da sich die politischen und administrativen Aspekte staatlicher Tätigkeit in der Realität nicht so eindeutig unterscheiden liessen wie in der Theorie, sondern vielmehr verschränkt waren. Die Kritik an der Bürokratisierung des Alltags spiegelte das quantitative wie auch qualitative Wachstum der Verwaltung. Das Misstrauen gegenüber der Verwaltung entstand zum Teil auch durch die Unsicherheit über die Rolle und die Rechte der Beamten im neuen politischen System (Caplan, 1988: 8-14). Dieses Kapitel beschreibt die politische Entwicklung des Staats, der Verwaltung sowie der Rollenzuteilung der Beamten.

Die Ende 1918 ausgerufene Weimarer Republik stand von Anfang an unter Kritik von Links wie Rechts sowie von progressiven und konservativen Kräften. Versuche, alternative Staatsformen zu etablieren, scheiterten allerdings: Die Revolutionen von 1919 vermochten die sozialistische Räterepublik nicht zu etablieren und die Flucht Wilhelms II ins niederländische Exil schwächte die verbliebenen monarchischen Kräfte nachhaltig (Bavaj, 2005; Machtan, 2008; Schröter, 1934). Die republikanisch-demokratische Verfassung der Weimarer Republik wurde trotz aller Widerstände von einer Mehrheit unterstützt. Auch weite Teile der Beamtenschaft setzten sich für die Demokratie ein – trotz der traditionellen Verbandelung mit dem Adelsstand und des Rufes, tendenziell konservativ zu sein. Wie Anthony Nicholls (1981) festhält, zeigte sich in der Unterstützung der Demokratie allerdings eher Opportunismus als eine anti-monarchische bzw. sozialdemokratische Überzeugung. Die Einigkeit der Beamten basierte weit mehr auf dem Anliegen, ihre Privilegien wie etwa die Arbeits- und Pensionssicherheit zu retten, als in gemeinsamen politischen Forderungen. Allerdings wurden Partizipation und politische Rechte durchaus auch von der Beamtenschaft gefordert (Berufsverein höherer Verwaltungsbeamte, 1918).

Das Mittun der Beamten in den anti-monarchischen Kundgebungen wurde von den Zeitgenossen gespalten verfolgt. So unterstellte etwa Hugo Preuss (1923: 92) den Beamten, dass die falschen Motive zum politischen Engagement geführt hätten. Ausschlaggebend sei nicht eine demokratische Gesinnung gewesen, sondern vielmehr eine panikartige Furcht, der neue Staat könnte die eigenen Rechte und Privilegien einschränken. Arnold Köttgen (1928a: 1) hielt diese Argumentation hingegen für einen anachronistischen Fehlschluss, da das Berufsbeamtentum erst nach der Revolution und nur von Teilen der Bevölkerung als Problem wahrgenommen wurde. Gerade in der Phase der Umwälzung sei die Identifizierung der Beamtenschaft mit der normalen Bevölkerung gross gewesen und eine Entfremdung habe erst später stattgefunden. Unabhängig von der Position der Beamten in der Etablierung der

Republik verschob sich mit der Demokratisierung des Staats die Rolle der Verwaltung gegenüber der Politik.

Neben den individuellen politischen Rechten und Pflichten der Beamten war es der Abbau der Zugangsschranken zur Verwaltung, worin die demokratische Verfassung die Verwaltung tangierte. Insbesondere die SPD, welche von 1920 bis 1932 das Innenministerium dominierte, forderte, dass die Rekrutierungsbasis alle sozialen Klassen umfasse (Caplan, 1988: 41; Grzesinski, 1934). Auch die wiedererstarbten Forderungen nach der Abschaffung des Juristenmonopols sind in diesen Kontext einzubetten. Wie schon um die Jahrhundertwende wurde hinterfragt, ob die juristische Ausbildung wirklich die zweckmässigste sei und ob nicht der Zugang zum Beamtenstatus für diejenigen zu fördern sei, die in der Verwaltung benötigtes technisches Fachwissen besaßen (Bruck, 1926; Caplan, 1988: 50; Norden, 1929; Scheurl, 1923; von Batocki-Friebe et al., 1927). Die Gegner solcher Reformbestrebungen führten ins Feld, dass dadurch die Einheit des Corps unterminiert und die Rechtsstaatlichkeit wegen den daraus resultierenden, uneinheitlichen Einschätzungen geschwächt würde. Es wurde moniert, dass dies in eine von Halbbildung geprägte und juristisch ungebildete Verwaltung münden würde, was diametral der Forderung entgegen stand, die Ausbildung für Beamte zu vereinheitlichen (Geib, 1955-1956; Nicholls, 1981: 199-207). Der diskriminationsfreie Zugang zur Verwaltung wurde schliesslich in vier Paragraphen der Weimarer Verfassung (§§ 128-131<sup>2</sup>) festgehalten (Spranger, 2007). Die Personalverbände der Beamenschaft konnten allerdings *de facto* durchsetzen, dass die Kandidaten mit einer juristischen Ausbildung weiterhin privilegiert wurden (Caplan, 1988: 54). So führte die Verwaltungsreform von Ende 1923 zu einer Stärkung der bisherigen Beamenschaft gegenüber den anderen Angestellten und Arbeitern in der Verwaltung, obschon eine Personalreduktion die Intention der Reform gewesen war (Kunz, 1982: 66-80).

Die politische Rolle der Beamten war umstritten, weil sie als Staatsbürger einerseits Teil des Souveräns waren, andererseits als neutrale Vollzugsbehörde dienen sollten (Heller, 1924;

---

<sup>2</sup> §128 hielt unter Vorbehalt der genügenden Qualifikation und Fähigkeit den uneingeschränkten Zugang zur Beamenschaft fest, wobei der 2. Abschnitt die Diskriminierung von Frauen explizit untersagte. §129 legte fest, dass die vereidigten Beamten nur in den wenigen statutorisch festgehaltenen Fällen suspendiert, (früh-)pensioniert oder an eine schlechter bezahlte Stelle versetzt werden durften. §130 hielt fest, dass die Beamten dem Gemeinwohl und nicht der (Regierungs-)Partei dienen sollten und garantierte den Beamten politische Rechte und die kollektive Organisation in Beamtenvertretungen. §131 regelte die rechtliche Verbindlichkeit von offiziellen Handlungen. Zusätzlich regelte §176 den Beamteneid und §39 das Recht der Beamten, in den Land- und Reichstag gewählt zu werden.

Köttgen, 1928a; Köttgen, 1928b; Schmitt, 1931). Dabei wurde die Verwaltung als Teil des Staats verstanden, welcher sich wie die Regierung am Gemeinwohl orientieren und über Partikularinteressen und parteipolitischen Auseinandersetzungen stehen sollte. Diese postulierte Neutralität wurde jedoch hinterfragt und von Gustav Radbruch (1930: 290) auf die griffige Formel der „Lebenslüge des Obrigkeitsstaates“ gebracht. Gerade in den heftigen innenpolitischen Diskussionen hatte sich gezeigt, dass keine Einigkeit über die beste Staatsform geschweige denn über kleinere politische Fragen bestand. Die Ermächtigung des individuellen Staatsbürgers zur politischen Mitbestimmung führte für den Staatsdienst zu einem Dilemma: Da alle Deutschen Teil des politischen Souveräns waren, wurde nicht nur die Neutralität des individuellen Beamten, sondern auch der Verwaltung als Ganzes offen bezweifelt. Dies führte auch zur Frage, welche politischen Rechte und Pflichten die Beamten im Speziellen hatten und inwiefern sie etwa Kritik an der bestehenden Ordnung äussern durften. Denn als „Hüterin der Verfassung“ (Schmitt, 1931) hatte die Verwaltung die widersprüchliche Vorgabe, einerseits die bestehende Ordnung und andererseits die noch junge Demokratie zu stützen. Dieser Widerspruch führte zum *Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik* von 1922, wodurch die Redefreiheit der Beamten eingeschränkt wurde (Schmahl, 1977: 93-94).

Während die Verfassung Mittel zur legalen Verfassungsänderung vorsah und die Bürger innerhalb des gesetzlichen Rahmens Änderungen an der Verfassung verlangen konnten, waren die politischen Rechte der Beamten in diesem Punkt eingeschränkt. Weil jedoch nicht alle zugelassenen Parteien die Weimarer Verfassung unterstützten (z.B. KPD, NSDAP), konnte alleine schon die Unterstützung dieser Organisationen mit den verfassungsmässig garantierten, politischen Rechten der Beamten im Widerspruch stehen. „Up to about 1924, state policy was to be caught in the political contradictions of meeting democratic pressure for a purge of anti-republican elements from the civil service, while at the same time trying to maintain the constitutional commitments. The problem arose again after 1929, with the threat presented by the NSDAP“ (Caplan, 1988: 28-29).

Als die NSDAP schliesslich an die Macht gelangte, wurde die Gesetzeslage ausgenutzt, um Beamte für Kritik an Ministern wegen Diffamierung zu massregeln – „an unhappy legal consequence at administrative level of the political problems of the republic by this date“ wie es Caplan (1988: 40) formuliert. Die Nationalsozialisten nutzten ihre Macht, um in der verworrenen legalen Situation die Verwaltung zur Erreichung ihrer Ziele einzusetzen. Die

Willkür, mit welcher die Nationalsozialisten opportune Parteigenossen an die Schalthebel der Macht hieften, ging mit dem sogenannten „Gesetz zur Wiedereinführung des Berufsbeamtentums“ (1933) einher. Wie Saul Friedländer (2007: 40) festhält, zielte das Gesetz „in seiner allgemeinsten Intention darauf, die gesamte Regierungsbürokratie umzugestalten, um ihre Loyalität gegenüber dem neuen Regime sicherzustellen. Seine Ausschließungsmaßnahmen, die für mehr als zwei Millionen staatlicher und städtischer Beschäftigte galten, waren gegen die politisch Unzuverlässigen, hauptsächlich Kommunisten und andere Gegner der Nationalsozialisten, und gegen Juden gerichtet“. Die Einführung der Rassengesetze und des Reichsbürgergesetzes führte zur Entrechtung und Entlassung von Juden und Jüdinnen, mit Juden und Jüdinnen Verheirateten bzw. Verwandten sowie anderer „Minderwertiger“ aus dem öffentlichen Dienst. Diese Diskriminierung wurden über verschiedene Etappen auf demokratisch und kommunistisch gesinnte und letztlich auf alle nicht-genehmen Verwaltungsangestellten ausgedehnt (Hausmann, 2011; vom Bruch und Jahr, 2005). Dadurch schufen die Nationalsozialisten die Voraussetzung, um die Verwaltungsspitzen mit ihrem eigenen Personal besetzen zu können (Stolleis, 1999). Die Rassengesetze und das Reichsbürgergesetz galten zudem auch für WissenschaftlerInnen, die an öffentlichen Institutionen angestellt waren. Davon waren gerade auch die Politik- und Verwaltungswissenschaften betroffen (Bleek, 2001; Bleek und Lietzmann, 1999; Söllner, 1996a; Söllner, 1999).

### 2.3 Der deutsche verwaltungswissenschaftliche Diskurs

*Nach der Etablierung der ersten Republik traten Fragen über das Staatsverständnis oder die politische Rolle der Beamten in einem demokratischen System in den Fokus der Verwaltungswissenschaft. Die Kommunalwissenschaft versuchte jenseits politischer Diskussionen den Bereich der Gemeindeverwaltung zu untersuchen, scheiterte jedoch an den politischen Umständen. Alternativ rückte eine entpolitisierte, organisationstechnische Sicht des Verwaltens in den Fokus, wobei auf die Bedeutung der Rationalität hingewiesen und technokratische Effizienz und Folgerichtigkeit als best practice gepriesen wurden. Schliesslich wurde unter dem Nationalsozialismus die völkische Verwaltung propagiert, welche als politisches Instrument dem „totalen Staat“ dienen sollte.*

Wie Alfons Söllner (1996b: 10) festhält, hatten die Staatswissenschaften nach dem ersten Weltkrieg „eine rein institutionelle und keine inhaltliche oder gar theoretische Identität“. Die Bereiche, die heute als politik- und sozialwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft

institutionalisiert sind, gehörten dabei in den Bereich der Politik<sup>3</sup>. Die wissenschaftliche Untersuchung der Politik stand allerdings erst in ihren Anfängen. Im *Handbuch für Politik* (Anschütz et al., 1920), welches das Forschungsfeld der Politikwissenschaft etablieren und abstecken wollte, handelte der erste Band *Die Grundlagen der Politik* theoretische Probleme ab. Darin hielt Piloty (1920: 2) in seiner Konzeptionierung der Politikwissenschaft fest, dass sie derjenige Bereich der Staatswissenschaften sei, welcher die Politik als Staatskunst untersuche. „Sie ist die führende unter den vielen Einzelwissenschaften, welche den Staat jeweils nur von einer einzelnen bestimmten Seite aus erfassen. Im Verhältnis zur Politik sind diese einzelnen Staatswissenschaften, die politische Geschichte und Geographie, die Staats- und Völkerrechtswissenschaft, die Volkswirtschaftslehre, die Völkerpsychologie und die Gesellschaftslehre, nur Hilfswissenschaften.“ Diesen Hilfswissenschaften entgehe das vollständige Bild des Staats, weil sie nur Bau und Funktionen der Staatsorgane untersuchten. Piloty zählte weder die Verwaltungspolitik noch die Verwaltungslehre als Teilbereiche der Staatswissenschaften auf.

Gegen Ende des ersten Weltkrieg und in der Zwischenkriegszeit setzten sich die VerwaltungswissenschaftlerInnen auch mit Fragestellungen auseinander, welche die Schwierigkeiten der Verwaltung während des Kriegs, die Umstellung von der Kriegszeitverwaltung in die Friedenszeitverwaltung reflektierten oder den sich ausdehnenden staatlichen Leistungskatalog im wachsenden Sozialstaat ansprachen (Jastrow, 1917). Der Leistungskatalog des Sozialstaats wurde in der völkischen Verwaltung weiter ausgeweitet – wenn auch nur für diejenigen, die in den willkürlich gezogenen Grenzen der Volkszugehörigkeit inkludiert waren. Die Verwaltung sollte (fast) alle Lebensbedürfnisse der verstädterten Kulturmenschheit bedienen, was unter dem Stichwort der „Daseinsvorsorge“ diskutiert wurde (Forsthoff, 1938: 4-10; Koellreutter, 1941). Expliziter als zu Ende des 19. Jahrhunderts wurde unter den Nationalsozialisten allerdings festgehalten, dass die Armutsbekämpfung durch den Sozialstaat kein Selbstzweck war, sondern letztlich die staatliche Ordnung sichern sollte. Die Verwaltungswissenschaft konzentrierte sich einerseits auf die Ausbildung der zukünftigen Beamten und andererseits auf Reformvorschläge, wie die Verwaltung zu verbessern seien. Angestrebte Verbesserungen stellten dabei etwa eine bessere Einbettung der Verwaltung in das politische System oder eine vereinfachte Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung und -umsetzung dar.

---

<sup>3</sup> Der Begriff „Politik“ bezeichnete sowohl das Untersuchungsobjekt wie auch die Wissenschaft.

Der Fokus wird auf drei Debatten gelegt, die in ihren Ansätzen als verwaltungswissenschaftlich einzustufen sind: Zuerst wird auf die eher programmatischen Forderungen eingegangen, eine Verwaltungswissenschaft Steinscher Prägung wiederauferstehen zu lassen. Dann wird die eher analytische Kommunalwissenschaft vorgestellt, welche stark praxisorientiert war und sich sowohl theoretisch als auch analytisch mit den zeitgenössischen Problemen auseinandersetzte. Schliesslich werden zwei Verwaltungsideale diskutiert: das rationale und das völkische. Der wohl bekannteste Vertreter der ersten Richtung war Max Weber, der in „Wirtschaft und Gesellschaft“ (Weber, 1976 [1922]) die rationale Bürokratie als Idealtypus der legitimen Herrschaft einführte. Dabei war Weber als Vertreter einer rationalen Verwaltung kein Einzelfall. Anhand seiner Argumentation lassen sich augenfällige Parallelen zur technokratischen Bewegung aufzeigen, die mittels ‚technischer‘ Lösungen Ineffizienzen reduzieren bzw. Distribution und Allokation optimieren wollte. Die völkische Verwaltung stellt einen konträren Ansatz dar. Unter den Nationalsozialisten wurde die Prämisse, Verwaltung und Politik zu trennen, abgelehnt. Vielmehr müsse sich die Verwaltung als Instrument des völkischen Organismus‘ vollständig in dessen Dienst stellen und dessen politische Ziele verinnerlichen.

### **2.3.1: Verwaltungswissenschaft als eigene Theorie und Basis der Beamtenausbildung**

*Die propagierte Verwaltungswissenschaft sollte sich an der Lehre von Steins orientieren. Dies lag nicht zuletzt an der Konstruktion einer relativ geradlinigen Entwicklung von der Kameralistik über die Polizeiwissenschaft bis zu den Lehren von Steins. Zudem stagnierte die Diskussion über die verwaltungswissenschaftlichen Grundlagen während der starken politischen Umbrüche und behandelte weitgehend dieselben Themenkreise.*

Der Diskurs über die Verwaltungstheorie auf Basis der von Steinschen Theorie, wie er im Kapitel II.1.3.1 aufgezeigt wurde, wurde auch in der Republik und unter dem Nationalsozialismus weitergeführt. Obschon die theoretische Grundlage für die notwendige Verwaltungswissenschaft eigentlich seit längerem bestehe, habe sie nicht vermocht, sich durchzusetzen: „[D]ie Verwaltungslehre Lorenz von Steins, die das gesamte Gebiet der Verwaltung in meisterhafter Schematik zusammenfasste“ (Norden, 1933: 1), stelle noch immer den aktuell gültigen, besten Stand dar. Auch die Diskussion um die Ausbildung der zukünftigen Beamten war nach dem Krieg genauso aktuell wie 15 Jahre zuvor. Das ist insofern nicht weiter

erstaunlich, da der Diskurs über eine anwendungsorientierte Verwaltungstheorie kein Selbstzweck war, sondern eine bessere Beamtenbildung intendierte. Eine solche war vor dem Krieg jedoch nicht realisiert worden.

Namentlich Jastrow (1917), welcher in der Zwischenzeit in Berlin eine Stelle als Extraordinarius angetreten hatte, und Schmid (1909; 1916), der nun in Leipzig tätig war, setzten sich für die Verwaltungslehre als ein eigenständiges akademisches Fach ein. Schmid (1916) forderte eine Zentralstelle für Verwaltungswissenschaft, welche sich als selbständige Hochschule der Verwaltungswissenschaft und der Beamtenausbildung widmen würde. Dabei war insbesondere die Frage umstritten, welchen Stellenwert die juristische Lehre in der Ausbildung einnehmen sollte. So pflichtete Jastrow (1917) Schmid grundsätzlich bei, dass eine rein juristische Ausbildung den Anforderungen an die Beamten nicht genüge. Dies werde durch die Kritik am Assessorismus, „d.h. gegen die Anschauung, als ob juristische Bildung befähige, Verwaltung zu üben“ (Jastrow, 1917: 961), klar ersichtlich. Aber gerade auch der „praktische Volkswirt“, welcher als Nationalökonom an die richtige Stelle zu bringen sei, werde vor Ort merken, dass er juristische Kenntnisse in höchstem Masse nötig habe. Mit der Kritik an der juristischen Ausbildung sei es folglich nicht getan: Die juristische Verwaltungsliteratur möge ungenügend informieren, aber sie liefere immerhin konkrete Orientierungspunkte. Nachdem deren Kritiker ihren Standpunkt klar gemacht hätten, müssten sie sich nun dem nächsten Punkt zuwenden: „Diese Reformliteratur wird – nicht weil sie ihren grundsätzlichen Standpunkt, sondern weil sie die Adresse ändert, an die sie sich wendet – je länger je mehr die Ausführungen über die Einseitigkeit der Juristen beschränken müssen zugunsten von Ausführungen darüber, wie notwendig das Studium der Jurisprudenz diesen Nationalökonomem ist“ (Jastrow, 1917: 961). Betreffend einer weiterführenden Ausbildung, welche die Juristen auf eine Tätigkeit als Beamte vorbereiten wolle, solle der Schwerpunkt der Ausbildung von der juristischen zu einer breiteren Abstützung, die ökonomische und technische Fragen umfasse, verschoben werden.

Dabei sollte das Verwaltungsrecht in der Beamtenausbildung nicht ersetzt, sondern ergänzt werden: „Die Erklärung dafür, dass die Kenntnis des Verwaltungsrechts zwar für die Erfüllung der Verwaltungsaufgabe unentbehrlich ist, sich gleichwohl niemals mit den Kenntnissen deckt, die erforderlich sind, um die *gute* Ausführung der Verwaltungsaufgabe zu sichern, liegt darin, dass das Verwaltungsrecht einerseits lediglich Ermächtigungen enthält, andererseits nur die Schranken angibt, die der Tätigkeit des Verwaltungsmannes gesetzt sind“ (Norden, 1933:



13, Hervorhebung im Original). Gerade für die nach dem Krieg aufgebauten Sonderverwaltungen, wie dem Verwaltungszweig der Reichsfinanzverwaltung oder der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, gelte, dass die rein juristische Ausbildung bzw. das Wissen um die rechtlichen Bestimmungen alleine nicht ausreichen, sondern eine der Tätigkeit näheren Fachwissens bedürften. Dass die juristische Ausbildung nicht genüge, sei etwa darin ersichtlich, dass auch ausserhalb des bisherigen Rekrutierungskreises „geeignetes zusätzliches Personal“ (Norden, 1933, 13-14) habe angestellt werden müssen. Jedoch seien die Bemühungen zu vereinzelt geblieben, als dass eine fundamentale Änderung in der Verwaltungspraxis zu verzeichnen war (Norden, 1933: 3). Eine grosse Forschungslücke stellte die empirische Untersuchung des inneren Behördenaufbaus dar. Gerade wie die Geschäftsverteilung innerhalb einer Behörde, wie die internen Geschäftsverfahren abliefen und welchen Bedürfnissen die Sachbearbeitung genügen musste, war weitgehend informell geregelt und unbekannt. Genauso wenig waren die „Abarten der Verwaltung“ (Norden, 1933: 41) wie die Verwaltungskorruption, der Bürokratismus, die Unterdrückung nationaler Minderheiten, die Kolonialverwaltung und die Entwicklung und Fehler der Kriegsverwaltung untersucht worden und hatten daher – insofern sie nicht legitim waren – auch nicht korrigiert werden können. Auch statistische Untersuchungen sollten zu neuen Einsichten über die Arbeitsweise der Verwaltung führen. So könnte die Verwaltungsstatistik nicht nur den Erfolg und Misserfolg auf exakter Grundlage messen, sondern auch prospektiv beraten, wie beabsichtigte Änderungen herbeizuführen seien (Mayr, 1920: 27-28). Indem das Sein anstatt des politischen „Seinsollens“ untersucht würde, sei die Statistik in ihrer Bedeutung mit der Rechtskontrolle vergleichbar (Norden, 1933: 27).

Die organisatorischen Probleme und das Wachstum der Verwaltung, welche der erste Weltkrieg mit sich gebracht hatte, sollten gelöst und zukünftig vermieden werden. Trotz der Dinglichkeit stellte dies nicht die Hauptmotivation einer Neuausrichtung der Verwaltungswissenschaft dar. „[F]ür eine zukünftige Reform der Verwaltung oder der Verwaltungsstudien [dürfen] die besonderen Kriegsprobleme nicht die Hauptsache zu bilden haben, sondern der allgemeine Gedanke einer Lehre von der Verwaltung und des Studiums dieser Lehre“ (Jastrow 1917, 960). Denn die Kriegsproblematik sei zwar nicht zu unterschätzen, aber die Aufgabe der Verwaltungswissenschaft müsse es sein, die Verwaltung zu konstruieren und die Beamten zu instruieren, so dass die Verwaltung sowohl den Problemen des Alltags

gewachsen sei, als auch mit überraschenden Änderungen und Krisensituationen umgehen könne. Insbesondere sollten dazu neben den juristischen Aspekten die volkswirtschaftliche Bedeutung, aber auch die verwaltungsspezifischen Elemente, wie etwa eine verstärkte Dienstleistungsorientierung, berücksichtigt werden (Jastrow, 1917: 960; Norden, 1932: 244-247; Raab, 1929). Für diese Aspekte hatte die deutsche Verwaltungswissenschaft noch keine Lösungsvorschläge anzubieten. Obschon Norden (1933: v, Hervorhebung im Original) festhielt, dass „besonders in Amerika und England schon seit längerer Zeit die Notwendigkeit einer Lehr- und Forschungstätigkeit in ‚*public administration*‘ erkannt worden“ ist, ging er nicht näher auf deren Forschungsstand ein.

Zur Finanzierung der wachsenden Staatsaufgaben wurden die steuerlichen Abgaben erhöht. Für die Verwaltungslehre rückten neben Fragen der richtigen Verwaltung der Gelder auch solche nach der richtigen Steuerhöhe und -verteilung in den Fokus. Denn zwar würden diese Fragestellungen auch von der Finanzwissenschaft bearbeitet, aber seit es gelungen sei, „innerhalb der volkswirtschaftlichen Theorie, die bisher ausschliesslich eine solche der Marktwirtschaft war, Raum zu schaffen für eine neben der letzteren stehende *Theorie der Staatswirtschaft*, die der Eigengesetzlichkeit dieser Staatswirtschaft und ihrer grundsätzlichen Gegensätzlichkeit gegenüber der Marktwirtschaft vollauf gerecht wird“ (Norden, 1933: 16, Hervorhebung im Original), stelle die Volkswirtschaftslehre den besseren Anknüpfungspunkt als die Finanzwissenschaft dar und sollte in die Verwaltungswissenschaft aufgenommen werden. Passend sei etwa der Ansatz, der in Gerloffs *Grundlegung der Finanzwissenschaft* (1926) angewandt werde.

Norden (1933: 24) argumentierte analog zur Kritik an der juristischen Verwaltungswissenschaft, nämlich dass die Volkswirtschaftslehre sich auf einen zu engen Rahmen konzentriere und so die entscheidende Dimension der Staatstätigkeit vernachlässige: Eine Untersuchung des Staats und der Verwaltung, die sich auf die juristischen und finanziellen Aspekte beschränkt, erfasse zwar wichtige Rahmendaten. Die Praxis könne sie jedoch nur völlig unzureichend erklären. Aussagen über Mittel und Zweck staatlicher Tätigkeiten könne nur die Verwaltungswissenschaft treffen. Deswegen müsse neben dem Verwaltungsrecht und der Volkswirtschaft insbesondere die Verwaltungspolitik einen Schwerpunkt der Verwaltungswissenschaft sein (Norden, 1933: 17).

Obschon volkswirtschaftliche Aspekte wichtig seien und in die Verwaltungslehre aufgenommen werden müssten, postulierte Norden (1933: 45), dass die

Verwaltungswissenschaft grundsätzlich in die philosophische Fakultät gehöre, weil so die ganze Breite der Thematik umfasst werden könne. Die Verwaltungswissenschaft sollte allerdings eigene Forschungsinstitute erhalten, die auch die Bereiche der Staatswissenschaften bzw. der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften umfassen sollten. Im Falle der Universität Berlin böte sich an, die Verwaltungswissenschaft an das *Kommunalwissenschaftliche Institut* anzugliedern, dessen Leiter Norden war. Die epistemologische Grundlage der Verwaltungswissenschaft müsse aber auf jeden Fall eine geisteswissenschaftliche bleiben und könne etwa bei Wilhelm Diltheys *Einleitung in die Geisteswissenschaften* (1883) gefunden werden (Norden, 1933: 35). In der Machtergreifung der Nationalsozialisten fand Norden (1933: 51, Hervorhebung im Original) einen Grund zur Hoffnung, dass nun die von Steinsche Tradition re-etabliert würde. „Möge es dem nationalsozialistischen Staate, der schon so vielem deutschen Erbgut zu seinem Lebensrechte verholfen hat, beschieden sein, einer *alten deutschen Wissenschaft*, deren Stoffgebiet er durch seine Aufbauleistungen ausserordentlich vertieft hat, *allgemeine Anerkennung zu verschaffen* und damit eine empfindliche Lücke im System der Wissenschaften endgültig zu schliessen.“ Diese Hoffnung sollte sich weder für die Verwaltungswissenschaft noch für Norden persönlich erfüllen (vgl. auch II.2.3.2). Noch mitten im Krieg vertrat Täuber (1942: 338) die Hoffnung, dass nun die Zeit reif sei für eine Gleichberechtigung von staatswissenschaftlichen und juristischen Gesichtspunkten. „Die Funken, die in früheren Jahren verklommen wären, müssen heute zünden, da die Verwaltung sich allenthalben Neuland erschliesst und die oft unerwarteten Aufgaben mit dem Verwaltungsrecht allein weniger als je gelöst werden können.“ Als Ausgangspunkt sollte wiederum Lorenz von Stein dienen, dessen Unterteilung der Staatstätigkeit als gegen Innen und gegen Aussen gerichtet das geeignetere Konzept war als die Gewaltenteilung nach Montesquieu oder einer Politik-Administration-Dichotomie (vgl. dazu Kapitel II.2.3.3.3).

Unter den Nationalsozialisten konnten weder wesentliche Fortschritte einer empirisch gestützten Verwaltungstheorie noch eine „synthetische“, d.h. interdisziplinäre, Forschung erzielt werden (Steimle, 1942: 369). Wawrczeck (1939) beklagte, dass in kaum einem anderen wichtigen Bereich weniger theoretische Einsichten über Wesen und Entwicklungsbedingungen vorhanden seien, als in der öffentlichen Verwaltung. Die juristischen und politischen Grundlagen und Methoden zur Erschliessung von Verwaltungshandeln würden die wesentlichen gesellschaftlichen Grundlagen und Zusammenhänge ausblenden, weil sie sich zu

sehr an normativen Ziele und Dogmen orientierten. Ähnliche Problemfeststellungen und Forderungen zu deren Lösung waren auch von Arnold Köttgen (1938), Otto Koellreutter (1933) oder Theodor Maunz (1937) vorgebracht worden. „Wenn wir etwa im Anschluss an *Lorenz von Stein* und im Geiste seiner umfassenden Bemühungen um die Begründung einer Verwaltungslehre als politischer Wirklichkeitswissenschaft von der Verwaltung den Versuch einer Erfassung der Lebenswirklichkeit unserer heutigen Verwaltung als ‚Gestaltung von Volksordnung‘ machen, dann stossen wir von vornherein auf die Tatsache, dass wir es hier noch weithin mit Neuland zu tun haben“ (Steimle, 1942: 369; Hervorhebung im Original).

### **2.3.2 Empirisch orientierte, theoretisch interessierte Kommunalwissenschaft**

*Die Kommunalwissenschaften versuchten sich in einem von der juristischen Lehre vernachlässigten Feld zu etablieren, indem sie ein Hinwenden zu den konkreten Problemstellungen der zeitgenössischen staatlichen Dienstleistungen forderten. Die Gemeinden sollten sich dabei an der Verwaltung in der Privatwirtschaft orientieren.*

In der Etablierung des kommunalwissenschaftlichen Forschungsfeldes nahm Hugo Lindemann eine massgebende Rolle als Vorreiter ein. Er hatte mit der kurzen Schrift „*Städteverwaltung und Munizipal-Sozialismus in England*“ (Lindemann, 1897) das Feld in Deutschland lanciert. Das *Kommunale Jahrbuch* (1908-1932) diente dabei als Austauschforum für diejenigen, die an diesem Bereich interessiert waren. Erste Versuche, eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der kommunalen Ebene zu institutionalisieren, hatten ebenfalls bereits vor dem Ersten Weltkrieg stattgefunden: 1911 ist die *Akademie für kommunale Verwaltung* in Düsseldorf unter der Leitung des Staatswissenschaftlers Leopold von Wiese und 1912 die *Hochschule für kommunale und soziale Verwaltung* in Köln unter der Leitung des Nationalökonomen Adolf Weber gegründet worden. Ihre Blütezeit setzte allerdings erst nach Ende des Ersten Weltkriegs ein.

In den 1920er Jahren hatten sich verschiedene Forschende zur kommunalen Arbeit in der Region Köln gesammelt. Fritz Stier-Somlo regte die Einrichtung einer Verwaltungsakademie an, bevor er eine Stelle an der *Hochschule für kommunale und soziale Verwaltung* antrat. Anschliessend wurde er als Professor für öffentliches Recht an die Universität Köln berufen, wo er das Seminar für Politikwissenschaften gründete und bis zu seinem Tod 1932 lehrte. Das Seminar für Politikwissenschaften war das erste seiner Art in Deutschland und bestand, bis es

von den Nationalsozialisten geschlossen wurde (Gienow, 1990). Auch Lindemann, der ab 1916 an der Technischen Hochschule Stuttgart gelehrt hatte, hielt von 1920 bis 1933 an der Universität Köln einen Posten als Professor inne. Hier wurde versucht, den bekannten Problemen zu begegnen, wonach die Beamten erhebliche praktische Defizite aufweisen würden, da ihre Ausbildung zu sehr auf juristische Aspekte ausgerichtet sei (Lindemann, 1916; Stier-Somlo, 1917b).

Neben der Region Köln nahm Berlin eine wichtige Stellung in der Kommunalforschung ein. Ab 1922 dozierte Walter Norden an der Berliner Universität, der heutigen Humboldt-Universität zu Berlin, über Kommunalverwaltungslehre, bevor auf seine Anregung 1928 das *Kommunalwissenschaftliche Institut* gegründet wurde (Rugge, 1986: 446). Ziel war es, theoretische wie auch praktische Fragestellungen anzugehen (Norden, 1929; 1932; 1933). Wegen der Nähe zur renommierten *Deutschen Hochschule für Politik* und den internationalen Kontakten, die nicht zuletzt der internationalen Wahrnehmung der deutschen Kommunalwissenschaften als Pioniere in diesem Forschungsfeld zu verdanken waren, erarbeitete sich das *Kommunalwissenschaftliche Institut* in relativ kurzer Zeit ein grosses Renommee (Jäckh, 1930: 6; Mosher, 1926).

Norden (1932: 238) wies darauf hin, dass sich die öffentliche Verwaltung von der privaten in wichtigen Punkten nicht wesentlich unterscheide, da beide nicht direkt zur Produktion beitrugen, sondern in der Bilanz einen „Verbrauchshaushalt“ darstellten. Insbesondere „was den straffen Aufbau und die organisatorischen und technischen Mittel betrifft“ (Norden, 1932: 244), solle sich die öffentliche an der privaten orientieren. In der Rekrutierung des Personals hingegen sah er grössere Unterschiede. Während in der Privatwirtschaft die notwendigen Qualifikationen von der spezifischen Tätigkeit abhingen und eine Spezialisierung durchaus sinnvoll sei, müsste die Ausbildung der Verwaltungsangestellten viel breiter sein. „Zu der Erkenntnis und dem Verständnis der verschiedenen Verwaltungsressorts und des Wesens der Verwaltung überhaupt muss *hinzukommen* das Studium ihres Niederschlags im Verwaltungsrecht und dasjenige ihrer Bedingtheit durch die Volkswirtschaft“ (Norden, 1932: 246; Hervorhebung im Original). Dabei müssten in der Ausbildung juristische Aspekte weiterhin an erster Stelle stehen. An zweiter Stelle sollten ökonomische bzw. volkswirtschaftliche Grundkenntnisse vermittelt werden, wie sie etwa auch von den Volkswirtschaftlern Friedrich Raab (1929) oder Wilhelm Gerloff (1926) vertreten würden. An dritter Stelle sollten Kenntnisse vermittelt werden, welche die spezifisch

verwaltungstechnischen Aspekten betrafen (Norden, 1932: 244-247). Allerdings fehle der Verwaltungswissenschaft noch das theoretische Fundament.

Um seine Position zu stärken, suchte Norden internationalen Austausch in der Frage, nach dem Wesen und dem Objekt der Verwaltungswissenschaft. Dazu reiste er etwa im Mai 1932 an den Londoner Internationalen Städtekongress, wo er in Kontakt mit Hermann Finer kam. „Der Londoner Professor Finer trat dabei aufs nachdrücklichste für eine seminaristische Schulung auf der Universität ein“ (Norden, 1933: 48). Zudem führte Norden (1933: v) die *Public Administration* in den USA als Beispiel auf, wie die Verwaltungswissenschaft eine relevante Rolle in der Beamtenausbildung spielen könnte. Diese Argumentation wurde von ihm in *Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft* (1933) jedoch nicht weiter vertieft. Die Denkschrift *Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft* blieb Nordens letzte Publikation, bevor er wegen seiner jüdischen Herkunft 1933 erst beurlaubt und Ende Jahr entlassen wurde. Daraufhin ging die Leitung des kommunalwissenschaftlichen Institutes an seinen Assistenten Kurt Jeserich (1934; 1936; 1937) über, welcher jedoch weder über die internationalen Kontakte noch die notwendige Unterstützung und Forschungsfreiheit im nationalsozialistischen Deutschland verfügte, um das Feld wesentlich weiter zu bringen. Als ehemaliges Mitglied des Republikanischen Kreises, einer Unterorganisation der Deutschen Staatspartei, und auch wegen seiner Nähe zu Norden, blieb Jeserich die Stelle einer Professur vorenthalten und 1938 wurden ihm Veröffentlichungen und öffentliche Reden verboten. Daraufhin liess sich Jeserich von seinen Funktionen entbinden und trat der Wehrmacht bei. Nach Kriegsende wurde Jeserich von den USA interniert und 1947 als Mitläufer aus dem Entnazifizierungsprogramm entlassen. Daraufhin nahm er für die Verwaltungswissenschaft in Deutschland weiterhin eine wichtige Rolle ein, ohne direkt zum wissenschaftlichen Diskurs beizutragen. Als Mitglied des Präsidiums der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft und in seiner Verlegertätigkeit beim Kohlhammer Verlags und der G. Grote'sche Verlagsbuchhandlung trug er hinter den Kulissen dazu bei, dass unter anderem Werke zur Verwaltungsgeschichte publiziert werden konnten (Jeserich und Neuhaus, 1991; Jeserich et al., 1983-1988; Neuhaus, 1994).

Während das *Kommunalwissenschaftliche Institut* an den politischen Bedingungen zugrunde ging, wurden andere kommunalwissenschaftliche Institute in Freiburg (1937), Münster (1938) und Frankfurt (1939) gegründet. Da sich die nach dem deutschen Vorbild benannten *communal studies* (Mosher, 1926: 246-247) als Forschungsfeld international nicht

durchzusetzen vermochten, gerieten sie genauso wie die deutsche Kommunalwissenschaften weitgehend in Vergessenheit. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit verwaltungstechnischen Aspekten auf Gemeindeebene wurde international wie auch in Deutschland erst im Rahmen der Urbanistik wieder aufgenommen (Payre, 2002a; 2002b; 2003).

### **2.3.3 Idealtypen der Verwaltung: Rationalistische und völkische Verwaltung**

*In einer Periode, die von politischer Instabilität geprägt war, versuchte die Verwaltungswissenschaft zur Stabilität beizutragen, indem sie sich mit der Entwicklung verschiedener Idealtypen der Verwaltung beschäftigte. Der bekannteste Idealtyp stellt zweifellos die Bürokratietheorie Max Webers dar, worin die Verwaltung die Aufgabe hat, die Herrschaft innerhalb des rechtsstaatlichen Rahmens rational auszuüben. Die Technokratie nahm diese Position auf und schlug vor, öffentliche Probleme direkt anzugehen und – soweit wie möglich – die Politik aussen vor zu lassen. Konträr dazu verlangten die Nationalsozialisten, die Verwaltung direkt und bedingungslos der Politik zu unterstellen. Die völkische Verwaltung sollte als Pendant zum Führer die Anliegen des Volkes verinnerlichen und verkörpern.*

Im Laufe der Veränderungen des politischen Systems verschob sich die Bedeutung des ‚Öffentlichen‘, welche die öffentliche Verwaltung charakterisiert, sowohl im Selbstverständnis wie auch in der Zuschreibung. Waren in der Monarchie die Beamten am Staatswohl orientiert gewesen, wurde nun betont, dass das öffentliche Wohl anzustreben sei. Wie Norden (1933: 33) festhielt, werde die Verwaltung in den angelsächsischen Ländern als *public service* bezeichnet. Bezugnehmend auf Friedrich II propagierte Norden, dass dies auch in Deutschland gelten sollte, denn „[d]er grosse König adelte durch seinen bekannten Ausspruch ein für alle Mal diese Auffassung der Verwaltung als selbstlose, verantwortungsbewusste Hingabe im Dienst für das Allgemeinwohl“. Wie der Dienst am Allgemeinwohl jedoch konzipiert werden sollte, unterschied sich erheblich zwischen den verschiedenen Staats- und Verwaltungsmodellen. Die Verwaltungswissenschaft entwickelte zwei unterschiedliche Konzeptionen: eine rationalistische und eine politisierte.

Das rationalistische Paradigma kann als industriegesellschaftliche Spielart von Platos Philosophenkönigen gedeutet werden, die auf die Lösung gesellschaftlicher Probleme durch rationale Umsetzung wissenschaftlich gestützter Entscheide hofft (Schlangen, 1971: 703). Weber wollte die Legitimität staatlichen Handelns sicherstellen, indem die Verwaltung nicht mehr auf die Bedürfnisse der jeweiligen politischen Machthaber ausgerichtet war, sondern

die Verwaltungsmaxime hin zu einer abstrahierten Rationalität des Handelns umgedeutet wurde. Die Grundsätze bürokratischen Handelns zielten darauf ab, die verwalteten Subjekte ohne Diskriminierung als Gleiche zu behandeln, allen den Zugang zum Dienst zu gewähren, sofern sie die notwendigen Qualifikationen mitbrachten, sowie die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen. Die Technokraten nahmen diese Punkte auf und wollten die Politik soweit wie möglich ausschalten und so Rationalität, Effektivität und Effizienz des Staats maximieren. Allerdings vermochten auch deren Vertreter nicht, die Politik gänzlich auszublenden. Ein grundsätzlicher Hinderungsgrund war, dass mit den Nationalsozialisten eine Gruppe an die Macht gekommen war, welche kein Interesse daran hatte, die Ideen der Technokraten umzusetzen. Unter dem nationalsozialistischen Regime galt die politische Leitlinie, dass die staatliche Ausrichtung eine völkische war. Grob gesagt lief dies auf eine totale Unterwerfung von Allem unter die politischen Ziele hinaus. Für die völkische Verwaltung bedeutete dies eine totale Ausrichtung auf den NS-Staat.

#### 2.3.3.1 Ansätze rationaler Verwaltung: Bürokratie und Technokratie

*Die Wirtschaftskrise führte in Deutschland zu scharfen Auseinandersetzungen über das anzustrebende politische System und zu einem starken Misstrauen gegenüber der Politik. Auch die verwaltungswissenschaftliche Diskussion nahm diese Elemente auf. Als Alternative wurde vorgeschlagen, Politik und Verwaltung zu trennen. Dabei sollte letztere rationalen Prinzipien folgen, welche als Ansätze eines wissenschaftlich-technischen Zeitalters zu verstehen sind. Zu den bekannten Ausformulierungen gehören die Bürokratietheorie, das scientific management und die Technokratie.*

Der rationalistische Ansatz nahm den Zeitgeist auf, welcher anfangs des 20. Jahrhunderts gegen einen ungeregelten Liberalismus gerichtet war (Schivelbusch, 2008). Dabei wurden der Liberalismus und seine politischen Vertreter für die Wirtschaftskrise und die daraus resultierenden grassierende Armut und die Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. Die parteipolitischen Querelen und ideologischen Auseinandersetzungen würden gemäss den Technokraten zudem zeigen, dass die Politik nicht fähig oder gewillt war, die sozialen Probleme zu lösen. Deshalb sollte deren Lösung soweit wie möglich ohne die PolitikerInnen gefunden werden. „Wir verbrennen Getreide in Amerika, während in China Hunderttausende an Hunger sterben; wir schütten Kaffee ins Meer und lassen in Deutschland die Arbeitslosen Zichorienbrühe trinken; wir pflügen Baumwollfelder um, aber unsere Kinder zittern vor Frost; in unsern Fabriken reiht sich Maschine an Maschine, aber sie bleiben unbenutzt, sind nichts



als unfruchtbares totes Eisen, während draussen das Heer der Arbeitslosen steht, die nichts sehnlicher wünschen, als ihre Hebel bedienen zu dürfen“ (Kraemer, 1933: 23). Andererseits richtete sich die Kritik auch gegen den Assessorismus, welcher die Rekrutierungspraktiken der Verwaltung bestimmte, jedoch nicht mit den Anforderungen der staatlichen Dienstleistungen in den Bereichen der Strom- und Wasserversorgung oder des öffentlichen Verkehrs kompatibel war.

In seinen politische Schriften ging Weber (1918: 14) auf die politischen Rahmenbedingungen ein und vertrat vehement einen demokratischen Standpunkt. Dabei betonte er jedoch auch die Grenzen der Politik. So hielt er etwa fest, dass in einem modernen Staat die Macht weder in parlamentarischen Reden, noch in monarchischen Enunziationen, „sondern in der alltäglichen Handhabung der Verwaltung [...], notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums“ (Weber, 1918: 18) liegen müsse. Damit trotz der Machtakкумуляtion die politische Kontrolle gewahrt blieb, sollte sich die Verwaltung als Grundhaltung die rationale Kalkulierbarkeit einverleiben.

Der Verwaltung näherte Weber sich primär als Soziologe. Die Verwaltung sei als eine Kulturleistung zu verstehen: „Eine leblose Maschine ist geronnener Geist. [...] Geronnener Geist ist auch jene *lebende Maschine*, welche die bürokratische Organisation mit ihrer Spezialisierung der geschulten Facharbeit, ihrer Abgrenzung der Kompetenzen, ihren Reglements und hierarchisch abgestuften Gehorsamsverhältnissen darstellt“ (Weber, 1918: 30; Hervorhebung im Original). Die Legitimation der Bürokratie sah Weber (1976 [1922]: 541-579) in der verhältnismässig nachvollziehbaren und gerechten Form der Herrschaftsausübung. Weber folgerte, dass die bürokratische Herrschaft die rationalste sei, wobei rational technisch gut bedeutete (Weber, 1918: 30). Diese „rationale Kalkulierbarkeit“ nannte Weber (1918: 18) als massgebliche Norm der modernen Bürokratie, wodurch willkürliche Entscheidungen unterbunden wurden und der „Staat mit seinen rationalen Gesetzen mehr oder minder ein Paragraphen-Automat ist“. Festzuhalten bleibt, dass sich Weber in seinen politischen Schriften (1988) nur am Rande mit der Rolle der Verwaltung auseinandersetzte und vom zeitgenössischen verwaltungswissenschaftlichen Diskurs zuerst kaum und später nur zurückhaltend rezipiert wurde (Hartung, 1962: 25). Erst mit den gesammelten, posthum-veröffentlichten Schriften in „Wirtschaft und Gesellschaft“ (1976 [1922]), worin er den Idealtypus der rationalen Bürokratie als legitime Form der Herrschaft entwickelte, nahm

Weber die herausragende Stellung in der Verwaltungswissenschaft ein, die ihm heute zugeschrieben wird.

Die Technokraten nahmen die Betonung der Rationalität auf, als sie eine entpolitisierte, organisationstechnische Sicht des Verwaltens in den Fokus rückten. Dabei unterstrichen sie die funktionale Parallelen von öffentlichem und privatem Verwalten und priesen die Effizienz als *best practice* (Diesel, 1932; Spengler, 1931; Witte und Wellek, 1933). Zusätzlich wurden zwei Elemente betont, die sich in der industriellen Produktion etabliert hatten: Die Planung und die Automation. Um das von der Politik befreite, alternative Vorgehen zu realisieren, sollte die Verwaltung um ein planendes Element erweitert werden. Als Vorbild galt das Ingenieurwesen, das die Koordinierung, Zweckorientierung und Planung in komplexen „Systemen“ bereits gemeistert habe (Kraemer, 1933: 24). Die Technokraten wollten die Errungenschaften der Automation aufnehmen und für den Staat nutzbar machen, indem die optimale Qualität und Quantität der staatlichen Dienstleistungen berechnet würden. Um die Realisierbarkeit der technokratischen Lösungsansätze abschätzen zu können, wurden in Deutschland (bessere) Daten benötigt, weswegen die amerikanischen empirischen Untersuchungen mit Interesse verfolgt würden (Hubbert, 1934).

Der Technokratiebegriff war 1919 von William Henry Smyth (1919) im Artikel „‘Technocracy’ – Ways and Means to Gain Industrial Democracy“ als eine demokratische Bewegung eingeführt worden, welche die Arbeiter in der Produktion bzw. die Maschinenbauingenieure in den Entscheidungsprozess einbinden wollte. Diese sogenannte *industrial democracy* sollte die politische Organisation der Kriegswirtschaft an den Bedürfnissen der Friedenszeit ausrichten. Wie Smyth (1921: 13) begründete, hatte die USA *de facto* im Laufe des Ersten Weltkriegs ihre Regierungsform geändert „by organizing and coordinating the Scientific knowledge, the Technical Talent, the Practical Skill and the Man Power of the entire Community: Focusing them in the National Government, and applying the Unified National Force to the accomplishment of a Unified National Purpose. For this unique experiment in rationalized Industrial Democracy I have coined the term ‘Technocracy’“. Nach Ende des Kriegs gelte es nun, neue Ziele festzulegen und die gemeinsamen Bemühungen auf die Bedingungen des Friedens auszurichten. Sowohl in den USA als auch in Europa wurde diese Idee zur Begründung und in die Koordination der industriellen Grossprojekte einbezogen, wobei die Parallelen zwischen dem Wasserkraftwerk *Boulder Dam* (Hoover-Staudamm), der während des New Deals zur Bekämpfung der Wirtschaftsdepression gebaut wurde, und dem Projekt *Atlantropa*,

das ein Gezeitenkraftwerk in der Meerenge von Gibraltar vorsah und namentlich von Herman Sörgel propagiert wurde, augenfällig ist. Dies gilt umso mehr, als Sörgel (1933) auch das Vorwort der Übersetzung von Wayne Parrishs (1933) *Technokratie – die neue Heilslehre* schrieb.

In den 1920er Jahren wurde der Begriff der Technokratie inhaltlich laufend ausgedehnt und insbesondere dazu benutzt, um den von Thorstein Veblen (2001 [1921]) propagierten Sowjet der Techniker zu charakterisieren. Veblen vertrat die Position, dass entgegen der marxistischen Theorie nicht die Arbeiter, sondern die Ingenieure den Kapitalismus überwinden würden. Als Gründungsmitglied der *New School for Social Research* in New York holte Veblen unter anderem Guido Marx, Professor für Maschinendesign in Stanford, an die *New School*, um zu helfen, eine derartige Ingenieurbewegung aufzubauen (Bell, 1991; Knoedler und Mayhew, 1999; Renneberg und Walker, 2002; Wood, 1993). Die *NYC Technical Alliance of North America* umfasste im Laufe ihrer kurzen Existenz unter anderem auch die Vertreter des *scientific management* Morris Cooke und Henry Laurence Gantt, den Ökonomen und Sozialtheoretiker Stuart Chase, der den Begriff des New Deals prägte (2007 [1932]), Charles Steinmetz von der General Electric Company und Howard Scott, der zukünftige Gründer der *Technocracy, Inc.*. Bis 1932 hatte sich der Begriff *technocracy* bzw. Technokratie zum Konzept einer „government by technical decision making“ (Njalsson, 2005: 57) gewandelt. Damit waren nach Auffassung Parrishs (1933) die zeitgenössischen sozialen und ökonomischen Probleme zu lösen, die eine zwingende Konsequenz des politisch-ökonomischen Systems seien. Diese Haltung motivierte Sörgel (1933) oder Pfeiffer (Chase, 1931), die Publikationen der amerikanischen Technokraten in Deutschland zu veröffentlichen. Die deutschen Technokraten sahen sich als dritte Alternative neben den Kapitalismusbefürwortern und den Sozialisten. Während die Kapitalisten die Probleme durch externe Störungen wie den Handelszöllen, dem Ersten Weltkrieg und den schlechten Friedensverträgen mit ihren horrenden Reparationszahlungen erklärten, verwiesen die Sozialisten auf die Planlosigkeit der Produktion in den freien Märkten. Die Technokraten stimmten mit den Sozialisten darin überein, dass die vorherrschende Wirtschafts- und Politikkrise nicht ein vorübergehender Zustand, sondern ein Anzeichen des Zusammenbruchs des gegenwärtigen Wirtschaftssystems sei. Anders als von den Sozialisten propagiert, hätten jedoch weniger die anarchischen Produktionsverhältnisse die gegenwärtigen Probleme hervorgerufen: Diese würden vielmehr von den ungeheuren technologischen Fortschritten

und den damit einhergehenden Produktionszuwachs und Verdrängung der Menschen durch Maschinen entstammen. Diese an sich positive Entwicklung führe zu den sozialen Problemen, weil das Wirtschaftssystem eine Knappheit der Güter benötige und der neuen Realität nicht angepasst sei. „Die Technokraten halten es infolgedessen für notwendig – ebenso wie die Sozialisten –, dass die Produktion planvoll und zentral geregelt wird. Aber sie lehnen alle politischen Theorien, wie sie auch heissen mögen, Faschismus und Sozialismus, Kapitalismus und Kommunismus, auf entschiedenste ab. Denn zur Leitung der modernen Riesenmaschine ist nach ihrer Ansicht nur der Imstande, der sie gebaut hat: der Techniker“ (Kraemer, 1933: 28).

Mit der Forderung nach einem tiefgreifenden Systemwechsel und nach einer neuen Staats- und Gesellschaftsordnung enthielt die Technokratie Elemente, welche für die Umbruchszeit der 1920er und 1930er Jahre nicht aussergewöhnlich waren. Allerdings blieb dem technokratischen Diskurs der Eingang in die etablierte Verwaltungswissenschaft verwehrt. So wurden die Ideen der Technokraten kaum in den verwaltungsrechtlichen Zeitschriften oder in den typischen akademischen Publikationen aufgenommen. Die Dissertationen Hoffmanns (1935), Moellers (1939) und Malornys (1937) gehören dabei zu den wenigen Ausnahmen. Als Alternative wurde *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft E.V.* als spezialisiertes Publikationsorgan geschaffen, das in seiner kurzen, dreijährigen Existenz (1933-1935) zahlreiche Übersetzungen amerikanischer Werke sowie eigene Aufsätze veröffentlichte. Obschon damit ein öffentliches Publikations- und Austauschforum geschaffen werden konnte, blieb der technokratische Diskurs weitgehend isoliert.

Die technokratische Bewegung war ausserhalb Deutschlands vorwiegend in den USA, in England, Frankreich, Belgien, Italien und Japan durch grössere Gruppen vertreten. Dabei nahmen die USA eine herausragende Stellung ein. Nicht nur wurden Texte von Mitgliedern der *Technocracy Inc.* regelmässig in der *Technokratie* übersetzt, auch wurden diese zu Vorträgen der Technokratischen Gesellschaft eingeladen (ohne Angaben, 1933c). Auch die Produktions- und Managementtheorien von Ford und Taylor fanden bei den Technokraten ihr Publikum (Dessauer, 1933; Knapp, 1915; Maurer, 1933; Meyer, 1927; o. A., 1934). Allerdings vertraten die deutschen Technokraten vehement die Meinung, dass der technokratische Ansatz nicht aus dem Ausland übernommen worden, sondern „deutsch“ sei. So argumentierte etwa Heinrich Hardensett (1933: 1), dass die Technokratie sich in allen industrialisierten Ländern – namentlich in den USA, in Deutschland, England, Frankreich und in Belgien – unabhängig

voneinander entwickelt habe. Auch Karl Verlohr (1933b: 11) vertrat die Position, dass sich die deutschen Technokraten in erster Linie auf deutsche Vordenker bezogen, wobei die oben eingeführten Ausführungen Webers jedoch keine Erwähnung fanden. Massgeblich für den philosophischen und ethischen Unterbau seien der Eisenbahndirektor Max Maria von Weber (1849; 1857) und der Ingenieur Max Eyth (1909-1910), für die wirtschaftlichen, kulturellen und soziologischen Zusammenhänge Eugen Diesel (1932), Gottfried Feder (2003 [1931]), Werner Kuntz (1926), Hardensett (1933; 1934), Günther Bugge (Bugge, 1933; Philotechnicus, 1932) und für das zu Grunde liegende Verständnis und die Auseinandersetzung mit der Technikphilosophie Zschimmer, Wendt und Friedrich Dessauer (1928). Mit dem Verweis auf die Vordenker der deutschen Technokraten wurde zum Ausdruck gebracht, dass die Konzepte der Technokratie seit Jahrzehnten vorhanden und trotz ihrer Neuartigkeit und ihres revolutionären Potentials etabliert gewesen seien. „[D]enkende Ingenieure und Chemiker [hätten die Technokratie] für eine neue Auffassung von Wirtschaft und Gesellschaft“ (Verlohr, 1933b: 11) entwickelt. Andererseits sollte durch die Betonung des deutschen Ursprungs die Möglichkeit eröffnet werden, sich mit den technokratischen Theorien aus andern Ländern auseinanderzusetzen, ohne sich dem Vorwurf des Undeutschen auszusetzen. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die deutschen Technokraten die hohe Ziele ihrer amerikanischen Kollegen zwar teilten, die angestrebte deutsche Technokratie jedoch einen im Wesentlichen deutschen Charakter beibehalten müsse (Triebel, 1933; 1935). Der Blick über die Landesgrenzen wurde etwa in der Kolumne *Technokratisches aus aller Welt* unterstrichen, in der unter anderem auf die Gründung technokratischer Gesellschaften, Veranstaltungen oder Veröffentlichungen hingewiesen wurde.

Ob die Technokratie wirklich etabliert war, bleibt allerdings fraglich. Die *Deutsche Technokratie* publizierte Weare Holbrooks (1933: 21) Aufsatz, worin dieser feststellte: „Vor etwa fünf Monaten tauchte die grosse Frage auf: ‚Was ist Technokratie?‘ und niemand schien eine Antwort zu wissen. Es handelte sich anscheinend um einen jener Begriffe, die [...] oft zitiert, aber nur sehr selten näher erklärt werden.“ Diese Konfusion wollten auch verschiedene populärwissenschaftliche Publikationen klären, wobei der Begriff uneinheitlich bzw. normativ aufgeladen war und zwischen Überhöhung bzw. Verdammung der „(Vor-)Herrschaft der Techniker“ schwankte (Naujoks, 1933; Schröter, 1933; Schröter, 1934; Witte und Wellek, 1933). Auch Erich Kraemer (1933: 11) stellte fest, dass der Begriff der Technokratie erst „wenige Monate“ alt sei. Damit bezog er sich allerdings nicht auf den Begriff der Technokratie

selbst, sondern nahm auf das Auftreten Howard Scotts und der *Technocracy Inc* auf der öffentlichen Bühne Bezug. Der Akzeptanz hinderlich war insbesondere die vermutete Nähe zu revolutionären Kräften und den Kommunisten (ohne Angaben, 1934a). Zwar wehrten sich die deutschen Technokraten explizit gegen den Vorwurf, eine Spielart des Marxismus zu sein (Kraemer, 1933; Triebel, 1933). Aber die gefühlte Notwendigkeit sich zu rechtfertigen unterstreicht, dass ihnen dies nicht recht gelang. Einen Bärendienst erwiesen ihnen ausgerechnet ihre Kollegen der *Technocracy Inc.*, die eine Währungsreform als Fundament jeder technokratischen Gesellschaft forderten. Eine Energiewährung sollte als Basis der gerechten Allokation der gesamtwirtschaftlichen Leistungen genutzt werden, indem der gesamte Energieverbrauch der Wirtschaft aufaddiert würde und alle den proportionalen Anteil ihrer in den Produktionsprozess eingeführten Leistung erhalten sollten (Kraemer, 1933: 29). Damit sollte die Entlohnung von den Wechselkursschwankungen und der Inflation befreit werden. Neben der konzeptionellen Schwierigkeit manövrierte in erster Linie die revolutionäre Forderung die Technokraten ins gesellschaftliche Abseits. Eine Gesellschaft oder ein Wirtschaftssystem zu ändern, sei ein politischer Akt. Wenn die Technokratische Gesellschaft oder Scott dies nicht glaubten, würden sie zwar dem amerikanischen Publikum gerecht, hätten aber trotzdem unrecht. „Scott gehört in Wahrheit, wenn er wirklich seine Ideen verfolgen will, in die Nähe der Kommunisten. Und wer weiss, ob er nicht einmal bei ihnen landen wird“ (Kraemer, 1933: 83). Zwar verwarfen die deutschen Technokraten die Idee der Energiewährung als undeutsch und betonten wiederholt die erheblichen Differenzen zu den amerikanischen Technokraten (Triebel, 1933; Triebel, 1935). Dennoch blieben die amerikanischen Gesinnungsgenossen auch nach der Machtergreifung Hitlers die Referenz. Das Verhältnis der deutschen Technokratie zu ihren amerikanischen Kollegen blieb während der ganzen Periode zwiespältig. Während die Technokraten ihre deutschen Wurzeln betonten, wurden Veröffentlichungen Scotts (ohne Angaben, 1934b) bzw der *Technocracy Inc.* (Hubbert, 1934; Technocracy Inc., 1934) direkt übersetzt und durchaus auch vor seinen Kritikern verteidigt (Hardensett, 1934; Verlohr, 1933b: 10). Wie in der *Technokratie* (ohne Angaben, 1933b) festgehalten wurde, lägen die Ungenauigkeiten in den Publikationen der *Technocracy Inc.* bezüglich der Wirtschaftsdaten der USA innerhalb der zu erwartenden Bandbreite. Die in der amerikanischen Presse offengelegten und ausgeschlachteten Fehler zeigten vor allem zweierlei: Erstens sei die angestrebte Berechenbarkeit prinzipiell möglich, was von Scotts Gegnern bestritten worden war. Und zweitens zeige sich in der Heftigkeit der Kritik vor allem

die politische Motivation der Gegner (Hardensett, 1934).

In Deutschland blieben die Technokraten letztlich weniger einflussreich als in den USA. Die Technokraten suchten eine Annäherung an die Nationalsozialisten und fanden diese zumindest teilweise auch (Triebel, 1933). So vertrat Gottfried Feder, Staatssekretär der NSDAP im Reichsministerium für Wirtschaft, am Parteitag in Nürnberg die Position, dass der Technik ein Führungsanspruch in der Wirtschaft zustünde, und dass durch eine rechtzeitige Anerkennung dieses Führungsanspruches die Wirtschaftskrise möglicherweise hätte verhindert werden können (ohne Angaben, 1933a). Aber den Technokraten gelang letztlich der Zugang zu den politischen Machträgern nicht, da sie mit Gottfried Feder in den turbulenten Zeiten den falschen Fürsprecher hatten (Renneberg and Walker, 2002).

In der Nachkriegszeit spielte diese Gruppe der Technokraten keine Rolle. In den 1970er Jahren traten die Technokraten wieder aufs politische Parkett, wenn auch der Diskurs nur marginal übereinstimmte. Auch Webers Werk wurde erst nach den 1960er Jahren wieder im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs aufgenommen. Dessen Relevanz hatte allerdings stark geändert (Anter, 1995; Ay und Borchardt, 2006; Beetham, 1985; Beetham, 2006; Borchardt, 2006; Gerhardt, 2006; Hübinger et al., 1990; Maier, 1966; Nitschke, 1998; Ringer, 2004; Scaff, 2006; Seibel, 2010).

### 2.3.3.3 Die völkische Verwaltung

*Dieser Abschnitt konzentriert sich auf Auswirkungen, welche das nationalsozialistische Staatskonzept auf die Aufgaben der Verwaltung und dadurch auf die Rolle der Verwaltungswissenschaft hatte. Trotz der hierarchischen Struktur des Führerstaats und obwohl das grosse Potenzial der Verwaltung in der alltäglichen Ausgestaltung der nationalsozialistischen Politik erkannt und eine entsprechende Ausbildung der Beamten gefordert wurde, liess sich eine grundlegende Verwaltungsreform nicht durchführen. Vertreter der neuen Verwaltungslehre lehnten die Auffassung einer unpolitischen Verwaltung ab und das absolute Primat der Politik führte zu einer Aufhebung der Politik-Verwaltung-Dichotomie.*

Während den Nationalsozialisten eine grundlegende Verwaltungsreform nicht gelang (Hartung, 1959: 347-348; Seibel, 1996: 75), veränderte sich unter ihrer Deutungshoheit der verwaltungswissenschaftliche Diskurs erheblich. Seit dem Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1934 bzw. spätestens seit dem Treueeid auf den „Führer des Deutschen Reiches und Volkes“ Adolf Hitler war die administrative Sphäre auch auf

Gesetzebene der politischen unterstellt, wobei die politische Sphäre in Hitler ihren Souverän fand. In den Worten Hans Heinrich Lammers, dem damaligen Chef der Reichskanzlei: „Der Führer und Reichskanzler führt heute den Staat, und nicht, wie es früher hieß, er leitet die Staatsgeschäfte“ (Absolon, 1996: 142). Durch die Bindung der Beamten an die Person des Führers wurde eine neue Variation einer *politics-administration*-Dichotomie festgeschrieben. Dabei bestand die Neuerung darin, dass nicht länger eine periodisch wiedergewählte und demokratisch legitimierte Exekutive die politischen Leitlinien vorgab und sich dabei an rechtsstaatliche Richtlinien zu halten hatte, sondern dass die legitime Führung in der Voraussicht des Führers gesehen wurde. Zusammen mit der Idealisierung des Führers ging eine Betonung des „Führens“ überhaupt einher. „Menschen werden heute geführt, Apparate verwaltet“, hielt Höhn (1936: 59) fest. Auf derselben Linie argumentierten auch Forsthoff (1938: 13) oder Frank (1937: 73, 81).

Für die Verwaltungswissenschaft bedeutete dies eine Reinterpretation der Politik-Verwaltungs-Dichotomie. In erster Linie folgte daraus, dass, selbst wenn Politik als Führung und Verwaltung als Ausführung interpretiert würden, das Gegensatzpaar von Politik und Verwaltung nicht funktioniere. Denn einerseits werde auch in der Verwaltung geführt und andererseits würden Beamte durch die Verwaltung auch führen (Steimle, 1942: 370). Den Proponenten der Verwaltungslehre während des nationalsozialistischen Regimes war gemein, dass sie die Vorstellung einer unpolitischen Verwaltung rundweg ablehnten. Wie Stolleis (1999: 374) festhält, wurden „Objektivität und politische Neutralität, Orientierung der Verwaltung an der ‚Sache‘ und an einem von politischen Tagesbedürfnissen losgelösten ‚Gemeinwohl‘, Einstellungen, die von den gleichen Autoren noch bis in das Jahr 1932 gepriesen worden waren, [...] nun für ‚überwunden‘ erklärt“. Dies sei unter anderem eine Konzession an den NS-Staat gewesen, welcher eine Verwaltung, die sich von der politischen Grundlinie entferne, nicht geduldet hätte. Zudem spiegelte die Ablehnung der unpolitischen Verwaltung die Kritik an der behaupteten Neutralität oder Unabhängigkeit der Verwaltung, die von verschiedenen Vertretern als reine Fiktion erklärt worden war. Die Verwaltungstheorie müsse „wie es dem staatsrechtlichen Zuge der Zeit entspricht, das ganze Gewaltenteilungsschema als einen – eigentlich längst erkannten – Irrtum nun energisch beiseite schieben“ (Täuber, 1942: 343-344). Denn die klassische Gewaltenteilung Montesquiueus sei dem organischen Staatsverständnis der Nationalsozialisten nicht angemessen (Steimle, 1942: 376).

Unter dem Nationalsozialismus war laut Norden (1933: 29-30) nur eine einzige



Verwaltungspolitik möglich: diejenige der nationalsozialistischen Partei. Dies war einerseits durch die politische Realität vorgegeben, andererseits wurde der Ist-Zustand auch normativ legitimiert. Norden (1933: 29-30) argumentiert, dass der Staat durch die Verschmelzung mit der nationalsozialistischen Partei zu einem nationalsozialistischen Staat geworden sei, worin jegliches Staatshandeln letztlich die Legitimation nur in der Verwirklichung der nationalsozialistischen Politik finden konnte. Dadurch komme der Verwaltung die Rolle zu, das deutsche Volk innerlich zu erneuern, im nationalen Geiste zu stärken und zu einen. Als Konsequenz unterlägen die legitimen staatlichen Tätigkeiten keinerlei Einschränkung, solange sie dem nationalsozialistischen Willen entsprechen. Die Vertreter der völkischen Verwaltung propagierten die organische Vereinigung von Staat und Nationalsozialismus. Darin sollte die Verwaltung ihr Mögliches tun und die politischen Ziele mittragen, die eine Essenz des „Deutschtums“ seien und folglich von allen Deutschen geteilt würden.

Mit dem Ausbau des totalitären Regimes entstand ein „totale[r] Staat“ (Norden 1933, 35), der die Pflege der öffentlichen Belange zwar nicht ausschliesslich, aber allumfassend in allen Gebieten des öffentlichen Lebens durchzusetzen suchte und die Verwaltung vor eine Fülle neuer Aufgaben stellte. Aus diesen politischen Voraussetzungen, die ein günstiges Klima für die Stärkung der Verwaltungswissenschaft bieten würden, schöpfte Norden (1933: 51) die Hoffnung, dass die lange geforderte Neuausrichtung der Verwaltungswissenschaft, weg von der juristischen und hin zu einer sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft sowohl in der Theorie als auch in der Ausbildung, endlich realisiert würde.

Wie die Rolle der Beamten in diesem „totalen Staat“ zu fassen sei, war anfangs noch offen. Gemäss Theodor Wilhelm (1933: 1-2) sollten die Beamten in der neuen Ordnung eingebettet werden, ohne dass sie ihr staatspolitisches Gewicht aufgeben müssten. Zwar sei die Entpolitisierung des Beamtentums dringend notwendig, jedoch sollte das deutsche Berufsbeamtentum nicht „aus der nationalpolitischen Ebene herausgeworfen“ werden. Zur Orientierung wurde in verschiedenen Publikationen (Köttgen, 1928b; Möller, 1932; Schmitt, 1932b: 17) auf das Deutsche Reich der Vormärz-Zeit, also vor der liberalen Revolution von 1848, Bezug genommen. Die Parallele zwischen dem Frühliberalismus in der ersten Hälfte des 19. Jh. und den 1930er Jahren sah man darin, dass die Beamten auf ein persönlich verpflichtendes Treueverhältnis eingeschworen werden sollten. „Die beiden Brennpunkte des frühkonstitutionellen Beamtenbildes: *die Verpflichtung des Beamten an das Ganze des Staates und seine Funktionsstellung als Hüter der Rechtssubstanz des Volkes*, sind zugleich die

massgebenden Gesichtspunkte für die nationalpolitische Regeneration des Beamtentums der Gegenwart“ (Wilhelm, 1933: 62, Hervorhebung im Original). Aus Wilhelms Sicht war die Frage über die Politisierung der Beamten eine staatstheoretische. Wenn sich die Beamten für ihre eigenen Interessen einsetzten, sei dies strikt abzulehnen. Wenn die Beamten jedoch Teil eines völkischen Staats seien und „den gemeinsamen nationalen Aspekt in den Vordergrund“ stellen würden, sei die Politisierung voll und ganz zu bejahen: *„Der deutsche Berufsbeamte hat weder die Aufgabe der Interessenssicherung noch die des Hüters von Bildung und Ordentlichkeit. Sein einziger Beruf ist es, der rechtliche Träger echter politischer Ganzheit zu sein. Er ist der zivile Soldat des Deutschen Reiches!“* (Wilhelm, 1933: 64, Hervorhebung im Original).

In diesen Kategorien gedacht, wurde die Unterscheidung von Verwaltung und Politik im nationalsozialistischen Staat weitgehend irrelevant. Wichtig waren die Macht und der Willen, die Ziele umzusetzen. „Das Volk im nationalsozialistischen Staat will nicht nach Art der ‚Untertanen‘ verwaltet, sondern auch in der Verwaltung von den besten seiner Söhne geführt werden“ (Steimle, 1942: 375). Eine solche zweckrationale Legitimierung war allerdings mit der vormals dominanten Staatstheorie unvereinbar, worin das freie Handeln des Rechtsstaats in der geltenden Rechtsordnung seine Schranken fand. Daraus folgte: „Wird das Recht unter das Joch der Politik gebeugt, so bedeutet dies allemal einen Rechtsbruch und ein Zeichen des Niederganges“ (Fleiner, 1917: 7).

Während der Dissens im Inland weitgehend zum Verstummen gebracht worden war, wurde die Abkehr von der Rechtsstaatlichkeit vom Ausland kritisiert. Stuckart (1940: VIII) entgegnete dieser Kritik, dass das Prinzip des Rechtsstaats weder in die *rule of law*, wie sie in England gelte, noch in die amerikanische *rule by law* passe. Folglich würde den Kritikern jedwede Legitimation zur Kritik der deutschen Verfassungsmässigkeit abgehen, wie sie auch keine Definitionshoheit über den Rechtsstaat als „ausgesprochen deutsche Form des liberalen Verwaltungsrechts“ (Stuckart, 1940: VIII) hätten. Die Rechtsstaatlichkeit als genuin deutscher Wesenszug und die Funktion der Verwaltung seien lediglich in das neue Regierungsparadigma unter Beibehaltung der wesentlichen Charakteristika überführt worden. Auch Steimle (1942: 374) übernahm diese Argumentationslinie, wobei sich bei ihm das grundlegende Dilemma exemplifizieren lässt: „Obwohl das nationalsozialistische Grossdeutsche Reich keineswegs mehr als ‚Rechtsstaat‘ im liberal-demokratischen Sinn zu betrachten ist, wird darum niemand behaupten wollen, dass das Reich etwa kein Rechtsstaat mehr sei“. Steimle (1942: 374) fuhr fort, dass der Rechtsstaat keine allgemeine zivilisatorische Errungenschaft sei, sondern „eine

spezifisch deutsche Verfassungs- und Verwaltungsform“. Diese hätten die Nationalsozialisten mit neuem Geist erfüllt. Stuckart (1940: VIII) erklärte, die Interpretation, was ein Rechtsstaat sei, habe sich ändern müssen: „Dieser Rechtsstaat hat im Ernstfall 1914-18 versagt; ihn fortzusetzen war daher für den Nationalsozialismus weltanschaulich und politisch unmöglich“. Die weltanschauliche Diskrepanz zu den westlichen Demokratien wirkte sich auch stark auf die Rezeption derer wissenschaftlicher Texte aus. Fremde Ideen könnten nicht für die neue deutsche Verwaltungsrechtslehre angewandt werden, da Organisations- und Funktionsbereich der Verwaltung ein völkisches Lebensgebiet sei, „dessen Aufbau und Gestaltungsgrundsätze in Zusammenhang mit der sozialen und politischen Gesamtordnung stehen und von den weltanschaulichen Prinzipien abhängen, die eine Zeit und ein Volk beherrschen“ (Steimle, 1942: 374). In anderen Worten: Für den gesamten Bereich des Völkischen war eine Übernahme von Ideen weitgehend ausgeschlossen oder zumindest eingeschränkt, da die epistemologischen Voraussetzungen des Völkischen zu Inkompatibilitäten führten (Diener und Horstmann, 1940; Maunz, 1937: 15). Die Übertragbarkeit von Konzepten war jedoch nicht nur *a priori* eingeschränkt, sondern aus politischen Gründen unerwünscht. Gemäss dem NSDAP-Politiker und Verwaltungsjurist Wilhelm Stuckart (1940: VIII) würden sich nicht nur „[d]ie Stellung der amerikanischen Verwaltung und ihre Organisationsschwierigkeiten [...] als eine Folge der zugrundeliegenden Gewaltenteilungslehre und der Einflüsse der Parteidemokratie auf die Verwaltung“ erweisen, weswegen sich die beiden Systeme in fundamentalen Fragen unterscheiden würden, sondern eine direkte Anwendung der demokratischen Ansätze sei geradezu „gefährlich“. Die USA stellten dabei das Paradebeispiel einer demokratischen Verwaltung dar (Höhn, 1940b; Ruckhäberle, 1940; Stuckart, 1940).

## 2.4 Die Rolle des Importes aus und des Vergleiches mit den USA

*Der Bezug auf die USA stand in dieser Periode in einem Spannungsverhältnis. Ein direkter Ideenaustausch mit den USA kann insbesondere in der Technokratie ausgemacht werden. Dabei stellte der Bezug auf die USA keinen Selbstzweck dar. Im Gegenteil: Es wurde explizit argumentiert, dass keine Ideen direkt übernommen worden seien, und diese einerseits aus der eigenen Denktradition entstammen und andererseits auf gemeinsamen Entwicklungen technischer Natur beruhten. In der Kommunalwissenschaft wurde ein Anschluss an den internationalen Forschungsdiskurs gesucht und die US-Public Administration diente als Legitimation einer Institutionalisierung des eigenen Studienfachs, die in den USA bereits geschehen sei. Dabei schien England aber den wichtigeren Referenzpunkt darzustellen. Für die nationalsozialistische Forschung war der Blick auf andere Länder lediglich von zweitrangigem Interesse und diente weniger wissenschaftlichen als politischen Zielen wie etwa der Delegitimierung der demokratischen Verwaltung und der Demokratie.*

Die USA waren in der Periode zwischen dem Ersten und Zweiten Weltkrieg aus zwei Gründen für die Verwaltungswissenschaft interessant: Erstens bildeten sie eine natürliche Referenz für die Weimarer Republik, insofern sie die erste Demokratie waren und die amerikanische Verwaltungswissenschaft Anstrengungen unternahm, die aus dem politischen System abgeleiteten Normen auch in der Verwaltung abzubilden. Zweitens hatten die bedeutendsten wirtschaftlichen Neuerungen, d.h. die standardisierte und automatisierte Produktion sowie das direkt am unternehmerischen Gewinn orientierte Management, in den USA die ausgeprägteste Form angenommen. Beide Elemente hatten in den Verwaltungswissenschaften unter den Begriffen *Public Administration* und *scientific management* grosses Echo gefunden.

Was die importierten Ideen anbelangt fällt auf, dass diese zumeist einen starken Praxisbezug hatten. Auch Norden (1933: v) verwies in der Einleitung auf das Feld der *Public Administration* in den USA, um zu unterstreichen, dass die Verwaltungswissenschaft eine relevante Rolle in der Beamtenausbildung spielen könnte. Jedoch ging er nicht weiter explizit auf die dort gelehrt Themen oder auf die US-Verwaltungswissenschaft überhaupt ein. Die explizitesten Anleihen an die *US-Public Administration* findet sich bei Norden in der analog zu Wilson (1941 [1887]) geführten Diskussion, inwiefern sich ein technischer Ansatz des Verwaltens vom politischen Kontext des Herkunftslandes loslösen liesse. Hierzu schreibt Norden (1933: 40), dass sich unabhängig von der eigentlichen Organisation und des Organisationszweckes typische Erscheinungen ausmachen lassen, „die mit innerer Notwendigkeit nach einer gesonderten Betrachtung im Rahmen eines allgemeinen Teiles der Verwaltungswissenschaft drängen“. Ein expliziter Theoriebezug auf die US-Verwaltungswissenschaft findet sich sonst

nicht bei Norden. Zu den wenigen Ausnahmen, die sich überhaupt auf Woodrow Wilson bezogen, gehörte Adolf Menzel (1920: 41), der Wilsons *Der Staat - Elemente historischer und praktischer Politik* (1913) als lesenswerte Lektüre empfahl. Zudem bezog sich Menzel (1920: 44-46) im Kapitel über die organische Staatstheorie auf die vom englischen Soziologen Herbert Spencer (England) und von einigen, nicht namentlich genannten, Deutschen vertretene „biologische Richtung“. Diese bezeichne nicht den Staat, sondern die Gesellschaft als Organismus, wobei der Staat selbst lediglich ein besonderer Organismus sei. Ebenso dieser Richtung zuzuschreiben sei der US-Soziologe Lester Ward, der jedoch den Staat als Parasiten des gesellschaftlichen Organismus qualifiziert habe. Schliesslich verwies Menzel (1920: 41) in der weiterführenden Literatur auf *Political Science and Comparative Constitutional Law* des amerikanischen Politikwissenschaftlers John William Burgess (1890-1891), allerdings ohne tiefer darauf einzugehen.

Die USA als Idealtyp der Demokratie wurden vorwiegend als Negativbeispiel verwendet. Dass dies bei den Nationalsozialisten der Fall war, ist nicht weiter erstaunlich. Auch die Befürworter der Demokratie nahmen kaum positiv auf die USA Bezug, wenn auf das Verwaltungssystem referiert wurde. Vielmehr konzentrierte sich die Kritik auf das in den USA entwickelte *spoils system* bzw. auf die Amtspatronage. Dazu hielt Weber (1918: 119) etwa fest: „Die Erfahrungen der amerikanischen Demokratie lehren aber mit hinlänglicher Klarheit: dass diese Art der Beseitigung des Parlamentarismus ebenfalls, gegenüber dem parlamentarischen System, nicht die mindeste Gewähr für eine fachlichere und unbestechliche Verwaltung bietet: das gerade Gegenteil ist der Fall.“ Die Volkswahl des Staatsoberhauptes habe im Vergleich zur Erbmonarchie nicht zu einer schlechteren Selektion geführt. Mit der Volkswahl der Verwaltung sei jedoch „das, was die bürokratische Maschinerie technisch auszeichne: die Amtsdisziplin“ beseitigt worden. Die Selektion durch die fachlich ungeschulten Wähler stelle einen höchst ungeeigneten Weg der Besetzung der Verwaltungsstellen dar und für die modernsten Verwaltungsbedürfnisse „funktionieren in Amerika notorisch die vom gewählten Staatsoberhaupt *ernannten* fachgeschulten Beamten technisch und in Bezug auf ihre Unbestechlichkeit unvergleichlich besser“ (Weber, 1918: 119-120; Hervorhebung im Original). Der vom Volk gewählte Präsident verlege in der Amtspatronage eine ungeheure Zahl von Bundesämtern, weshalb es zu Korruption gekommen sei. Zugleich hätte so die Entstehung einer Bürokratenkaste vermieden werden können, was das System bei der US-Bevölkerung populär mache. Während des Überflusses an ökonomischen Chancen habe selbst „die übelste

Dilettantenwirtschaft“ ertragen werden können, aber die steigende Notwendigkeit „den jeder Fachschulung entbehrenden Parteischützling und Gelegenheitsbeamten durch den das Amt als Lebensberuf verstehenden *fachgeschulten* Beamten zu ersetzen, [...] lässt auch dort unentrinnbar eine Bürokratie europäischer Art entstehen“ (Weber, 1918: 22-23; Hervorhebung im Original).

Die Nationalsozialisten entwickelten die Vision einer völkischen Verwaltung, die sich in wesentlichen Elementen von der demokratischen Verwaltung der USA unterschied. Ihre Vergleiche bezogen sich vorwiegend auf Frankreich, England und Italien. Allerdings wurden auch die USA zu einem relevanten Bezugspunkt, wohl auch weil sie als Gegner an Bedeutung gewonnen hatten. Trotz der prinzipiellen Reservation in Hinblick auf volksfremde Ideen erarbeitete sich Eugen Ruckhäberle (1940) in seiner ideologisch neutralen Dissertation (Schröder, 2010: 107) einen guten Überblick über die zeitgenössischen Diskussionen und den Stand der Verwaltungswissenschaft in den USA. Auslöser war, dass die USA seit Ende des Ersten Weltkriegs auf politischer, aber vor allem auch auf wirtschaftlicher Ebene eine zunehmend wichtige Rolle einnahmen.

Ruckhäberle (1940: 264) bezog sich auf Henry J. Ford (1900: 138), Arthur N. Holcombe (1937) sowie auf Frederic A. Ogg und P. Orman Ray (1938: 751) um auszuführen, dass die herrschenden Clubs und Cliques demokratisch gesinnt gewesen seien, obschon die breite Masse der Bevölkerung keine Teilnahme an der Macht hatte. Das politische System sowie die klimatischen Bedingungen, die Situation als Einwanderernation und auch die Urbanisierung seien prägend für den Zustand der zeitgenössischen USA. Auf Leonard D. White (1933) verweisend, argumentierte Ruckhäberle (1940: 252), dass das Einsetzen der industriellen Revolution ab dem 19. Jahrhundert, die damit zusammenhängende Verdichtung der Bevölkerung in den urbanen Ballungszentren und die Entwicklung der Wirtschaft und des Verkehrs „das Schwergewicht der Verwaltung in die Städte, später in die Verwaltung der Staaten und der Union“ verschob. Zugleich seien aber die Unterschiede zwischen Peripherie und Zentrum stark ausgeprägt geblieben und ebenso die jeweiligen Verwaltungen. In seiner Auseinandersetzung analysierte Ruckhäberle (1940: 250-256) die Systemlosigkeit der US-Verwaltung, wobei sich profunde Kenntnisse über die zeitgenössische Debatte der *Public Administration* und die Argumentationslinien der *progressivists* zeigen. John M. Pfiffner (1935: 26) habe die Geschichte der Verwaltungsorganisation ab 1850 als „planloses Experimentieren und hilfloses Herumtappen“ charakterisiert, wobei die Entwicklung der Verwaltungseinheiten

weder horizontal koordiniert noch hierarchisch geordnet wurden. Erst ab den 1890er Jahren hätte in einzelnen Staaten und grossen Städten eine Zentralisierung der Verwaltungsbefugnisse beim Bürgermeister oder Gouverneur stattgefunden (Mathews, 1936: 303-305; Pfiffner, 1935: 27; Walker, 1937). Die US-Verwaltungswissenschaft selber habe die Verwaltungsorganisation als mangelhaft (Mathews, 1936: 368), fehlerhaft (Goodnow, 1905: 115; Mathews, 1936: 367; faulty), unverständliches Durcheinander (White, 1926: 115), Mischmasch von Tätigkeiten (Walker, 1937: 77; hodge podge of administrative activities), chaotisch (Beard, 1935: 488) oder anarchisch (Holcombe, 1937: 330) bezeichnet. Insbesondere die Zunahme der verschiedenen unabhängigen Verwaltungsstellen und -agenturen habe zu einer Verkomplizierung des Verwaltungsgeflechts geführt, wodurch die Verwaltungsorganisation nicht mehr nur kompliziert, sondern geradezu unverständlich geworden sei (Ogg und Ray, 1938). In anderen Worten herrsche in den USA Einigkeit darüber, dass ein Reorganisationsbedürfnis bestehe, wobei der Hauptmangel das Fehlen jeglicher Systematik sei (Ruckhäberle, 1940: 256). Diese Einschätzung hätte in den USA unter anderen Goodnow (1905: 375) vertreten, welcher 30 Jahren zuvor die mangelnde systematische Ordnung kritisiert hätte, aber auch John M. Mathews (1936: 349), der den „lack of conscious development and of systematic planning“ beklagt hat.

Neben dieser relativ wertneutralen Wiedergabe der US-Diskussion legte Ruckhäberle einen Schwerpunkt auf eine fundamentale Demokratiekritik. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts habe sich im *spoils system* gezeigt, dass sich die Demokratie und die demokratische Verwaltung gegenseitig korrumpieren würden. Jefferson, den er als Urheber der Ideologie des Beuteprinzips der demokratischen Ämterpraxis sah (Ruckhäberle: 1940, 286), habe das *spoils system* unter der Prämisse eingeführt, die Repräsentation der Mehrheit im Regierungsapparat zu sichern. In der Folge hätten sich die Ämter zuerst als quasi-persönliches Eigentum und dann zu Parteieigentum gewandelt. Die Grundannahme der Demokratie sei jedoch fehlerbehaftet: „Zwar betrachtet man gern die Partei dogmatisch als ‚Instrument‘ der Wählerschaft und der Bevölkerung. In Wahrheit aber bestimmt die Partei die Massen“ (Ruckhäberle, 1940: 308). Exekutive und Verwaltung seien dadurch immer nur reine Machtinstrumente der Parteiendemokratie, egal ob sie als „democratic government“ (Garner, 1910: 219-230; Ogg und Ray, 1938: 762; Walker, 1937: 17), als „*democratic executive*“ (Carpenter, 1930), als „*democratic administration*“ (Holcombe, 1937: 154-158; Pfiffner, 1935: 19, 27; Walker, 1937: 3-6) oder als „*democratic institutions*“ (Holcombe, 1937: 154) bezeichnet würden.

(Ruckhäberle, 1940: 308-309). Anstrengungen, die Korruption in der Verwaltung durch eine möglichst starke Einbindung der Wählerschaft zu bekämpfen, seien nicht nur illusorisch, sie spiegelten laut Ruckhäberle (1940: 318) zugleich die Geringschätzung öffentlicher Geschäfte: „Im *Popular government* sollen statt besonders geschulter Berufsbeamter der Bürokratie Personen aus den Reihen der Bevölkerung auf Zeit die Geschäfte der Verwaltung besorgen“. Dies gehe an den echten Aufgaben der Verwaltung vorbei und wirke sich schliesslich in einer „Auflösung des organisatorischen Apparats überhaupt“ aus (Ruckhäberle, 1940: 320; Hervorhebung im Original).

Die wirtschaftliche Entwicklung hatte sich stark auf die technologischen Fortschritte gestützt, wobei die Ford'sche Fließbandproduktion mit ihrer verstärkten Ausdifferenzierung des Herstellungsprozesses und der Standardisierung der Produkte einen wesentlichen Erfolgsfaktor darstellte. Dieselben Prinzipien waren auch in der Rationalisierung des Büros angewandt worden: Taylors *scientific management* übertrug die Prinzipien der rationalisierten Produktion auf die Rationalisierung der Büros, also des Managements. Diese hatten wesentlichen Einfluss auf die technokratische Bewegung, wie sie in vielen industrialisierten Ländern während den 1920er und 1930er Jahren entstand. Nicht nur waren die USA in technologischer Hinsicht die Messlatte, auch die am häufigsten referierten Autoren waren Amerikaner. Während die Rezeption der Prinzipien Fords und Taylors in der Gesellschaft sehr heterogen und starken Schwankungen unterworfen war (Kraemer, 1933; Maier, 1970), blieben die USA auch nach der Machtergreifung Hitlers die Referenz (Triebel, 1933; 1935). Obschon der starke Einfluss aus den USA offensichtlich war, behaupteten die deutschen Technokraten, dass die grundsätzlichen Überlegungen ihren Ursprung in Deutschland hatten. Die Plausibilität dieser These lässt sich mit Schivelbusch (2008: 47-49) aufzeigen: Ende des 19. Jahrhunderts manifestierte sich ein Zeitgeist, welcher das preussisch-deutsche Modell der Verwissenschaftlichung von Technik, Wirtschaft und Politik mit einem Abwenden vom Liberalismus und der Hinwendung zur Technik vereinte. Die Technik sollte vom Profitmotiv bewahrt werden, damit sie für das Wohl der Menschheit wirke. Diese beiden Elemente boten die epistemologische Basis für verschiedene politische Ideologien, denen die Betonung von Organisationen und die Neigung zur Planung gemein waren.



### 3. Verwaltungswissenschaft in der unmittelbaren Nachkriegszeit (1945-60): Demokratisierung des Staats und der Verwaltung

In der deutschen Verwaltungswissenschaft wird die unmittelbare Nachkriegszeit, und insbesondere die Phase von Mitte der 1950er bis in die frühen 1960er Jahren, als Periode der demokratischen Verwaltung bzw. des demokratischen Staats bezeichnet (Beer, 2011: 53). Diese Charakterisierung stellt keine ex-post-Zuschreibung, sondern das zeitgenössische Selbstverständnis der Verwaltungsforschung dar (Morstein-Marx, 1959b: 216). Deren Forschungsinteresse an der Rolle der Verwaltung in der Demokratie war wesentlich durch die siegreichen Besatzungsmächte vorgegeben. Diese hatten zum Ziel, Deutschland mittelfristig in die politische Unabhängigkeit zu entlassen. Zuvor sollte allerdings garantiert sein, dass von Deutschland keine Bedrohung für einen weiteren Weltkrieg ausging. Die beste Voraussetzung dafür wurde darin gesehen, dass Deutschland eine stabile Demokratie und ein zuverlässiger ökonomischer Partner würde. Zur Demokratisierung gehörte die Etablierung demokratischer Prozesse und Werte in der deutschen Gesellschaft. Die Demokratisierung sollte zudem die Abbildung der demokratischen Werte in der Verwaltung umfassen.

Zur politischen Umwälzung sollten die Sozialwissenschaften beitragen. Insofern kann in der Nachkriegszeit erstmals von einer existierenden, sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft gesprochen werden (Jann, 2011: 68). In deren Etablierung spielten die USA eine vielschichtige Rolle: Nach Kriegsende setzte eine – temporäre oder dauerhafte – Rückkehr von Emigranten ein, welche vor dem Nationalsozialismus geflohen waren (Söllner, 1996a; 1996b; 1999). Häufig hatten sie sich in den USA aufgehalten, woher sie neben dem dort gültigen Standard von Methoden und Theorien auch einen demokratischen epistemologischen Background mitbrachten (Jann, 2011: 68). Überzeugt, dass die Sozialwissenschaften im Allgemeinen und die Politikwissenschaft und die Soziologie im Speziellen einen wesentlichen Beitrag zur Demokratisierung Deutschlands beizutragen vermochten, unterstützten die USA und die Westalliierten diese Entwicklung. Dazu reaktivierten sie alte bzw. gründeten sie neue Universitätsinstitute und förderten den transatlantischen akademischen Austausch.

### 3.1 Die Demokratische Verwaltung

*Nach Ende des Zweiten Weltkriegs waren im Zuge des politischen Neuanfangs, staatliche Institutionen sowie akademische Lehrstühle neu zu besetzen. Die West-Alliierten verfolgten keine einheitliche Linie, geschweige denn eine gemeinsame mit der UdSSR. Sie waren sich jedoch in der Zielsetzung einig, dass Deutschland zukünftig keine Gefahr für den Frieden mehr darstellen dürfe. Durch eine Veränderung des politischen Systems und der Gesellschaft sollte dies erreicht werden.*

Die Kriegsgewinner beschlossen, mit dem besiegten Deutschland anders zu verfahren als nach dem Ersten Weltkrieg. Dazu sollte Deutschland in die internationale Gemeinschaft integriert werden, wodurch das deutsche Volk durch einen neuen Krieg mehr zu verlieren als zu gewinnen hätte. Anstatt grösstmögliche Reparationszahlungen anzustreben, sollten Nationalsozialismus und Militarismus dauerhaft überwunden und die Gesellschaft demokratisiert werden<sup>4</sup>. Die Reaktivierung der Sozialwissenschaften in Deutschland war auf dieses Ziel ausgerichtet (Flechtheim, 1953b; Gerhardt, 2007): Einerseits sollten sie mittels empirischer Untersuchungen Wissen schaffen. Andererseits sollte sie dieses Wissen vermitteln und so zur Demokratisierung der Gesellschaft beitragen.

Dies gilt in besonderem Masse für Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, die sowohl institutionell wie auch inhaltlich stark durch Ausseneinflüsse geprägt waren (Bleek, 2001; Bogumil und Jann, 2009). Die USA nahmen schnell eine Führungsrolle als Referenzstandard in der Politikwissenschaft ein. Diese Orientierung an den USA spiegelte nicht zuletzt die Einschätzung Mannheims (1952 [1936]: 143), wonach „Politik als Wissenschaft in ihrer originären Gestalt in unserem Wissenschaftsgefüge nicht unterzubringen ist und unserer Wissenschaftskonzeption widerspricht“. Gemäss Ossip Flechtheim (1953a: 4) galt die amerikanische Politikwissenschaft zudem als Vorbild, weil ihr Forschungsfeld an amerikanischen Universitäten fest etabliert war.

Während die kritische Auseinandersetzung mit der Verwaltung in den USA ebenfalls etabliert war, blieb eine solche in Deutschland vorerst noch aus. Zwei Umstände verhinderten dies: Erstens wurde die Etablierung der fundamentalen demokratischen Strukturen priorisiert, wobei die Verwaltung als „nachgeordnetem, weisungsgebundenem und politisch

---

<sup>4</sup> Über die Definition von Demokratie herrschte allerdings keine Einigkeit unter den Alliierten. So wurde aus der von der UdSSR besetzten Ostzone die Deutsche Demokratische Republik (DDR), die vorwiegend dem Namen nach ‚demokratisch‘ war. In diesem Kapitel wird der Fokus auf die Westzonen bzw. die Bundesrepublik Deutschland gelegt.

kontrollierbarem Teil der politischen Führung“ im Zuge einer Dichotomie von Politik und Verwaltung zweitrangig wurde. Zweitens verhinderte die positive Besetzung der Verwaltung als „einzig stabile, handlungsfähige Ebene“ vorerst eine grundsätzliche Verwaltungskritik (Hesse, 1982a: 13).

Die verwaltungswissenschaftlichen Publikationen beschränkten sich in einer ersten Phase vorwiegend auf Übersetzungen, die einerseits von deutschen Emigranten während ihres Exils und andererseits von amerikanischen PolitikwissenschaftlerInnen publiziert worden waren. Fritz Morstein-Marx, der vor dem Krieg in die USA übersiedelt war und mit seinen Artikeln wie auch seiner Verwaltungstätigkeit in den USA ein grosses Renommee aufgebaut hatte, kann als akademische Leitfigur dieser Periode betrachtet werden. Nach Kriegsende kehrte er nach Deutschland zurück und lehrte an der *Hochschule für Verwaltung* in Speyer. Seine Publikationen (1956; Morstein-Marx, 1958; Morstein-Marx, 1959a; Morstein-Marx, 1959b) waren paradigmatisch für die demokratische Verwaltung. Die breite Anerkennung seiner Rolle stützte sich zuerst auf seine englischsprachigen Publikationen und seine Lehrtätigkeit, durch die er einen grossen Einfluss nicht nur auf die Verwaltungspraxis, sondern auch auf die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Verwaltung in Deutschland ausübte.

Weitere deutsche WissenschaftlerInnen, die sich mit der neuen politischen Situation, dem neuen Institutionengebilde und explizit auch mit der Rolle der Verwaltung in der Demokratie auseinandersetzten, waren etwa Thomas Eschenburg (1952; 1955a; 1955b; 1963b), Carl Joachim Friedrich (1946; 1953; 1954), Thomas Ellwein (1963; 1966), Wilhelm Hennis (1960; 1964; 1965) und Carl August Emge (1950; 1955) (vgl. Kapitel II.3.3.1). Diese erhoben die Verwaltung zum Gegenstand politikwissenschaftlicher Untersuchungen und erweisen sich im Nachhinein als prägend in der Thematisierung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung sowie organisationssoziologischer Aspekte. Die Verwaltungswissenschaft als Demokratisierungswissenschaft behandelte allerdings primär normative Fragestellungen und empirische Arbeiten stellten primär eine Forderung dar (vgl. Kapitel II.3.3.2). Während die Verwaltung als Institution kaum in Frage gestellt wurde, entbrannte eine Debatte über Bürokratie und Bürokratisierung der Gesellschaft (vgl. Kapitel II.3.3.3). Dieses Thema eignete sich für polemische Abrechnungen mit vorhandenen bzw. vermeintlichen Exzessen und wurde sowohl innerhalb als auch ausserhalb der etablierten Universitäten geführt. So setzten sich unter anderem Arnold Brecht (1953; 1954; 1958ff), Max Zacherl (1948), Karl Renner (1946), Friedrich August von Hayek (1952) und Arnold von Wiese (1954) mit diesem Themenkomplex

auseinander.

Um sich zu etablieren, orientierte sich die deutsche Verwaltungswissenschaft an den amerikanischen Kollegen, denen dies bereits gelungen war (3.4). Eine langfristige universitäre Institutionalisierung der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft gelang in dieser Phase allerdings nicht (Hesse, 1982a: 12).

### 3.2 Demokratisierung und Forschungspolitik

*Nach Kriegsende teilten die Siegermächte Deutschland auf. Aus der westlichen Verwaltungszone entstand die BRD. Diese sollte nach westlichem Vorbild demokratisiert werden, um zukünftige deutsche Aggressionen zu verhindern. Dazu sollten die materiellen Bedürfnisse gesichert sowie die geistigen Grundlagen geschaffen werden. Zu diesem Zweck wurden universitäre Institutionen „entbräunt“ oder aufgebaut und akademische Austauschprogramme zwischen Deutschland und den USA gefördert.*

Unter den Besatzungsmächten herrschte prinzipielle Einigkeit in den grundlegenden Zielen der Demokratisierung, Entnazifizierung und Entmilitarisierung. Darüber wie die Demokratisierung umgesetzt werden sollte, waren sich die Alliierten hingegen uneinig. Die Bruchlinie verlief nicht nur zwischen den politischen Ideologien von Ost und West. Auch unter den Westalliierten unterschied sich die Herangehensweise, etwa in Bezug auf deutsche Bewerber mit nationalsozialistischer Vergangenheit für den Staatsdienst (Gerhardt, 2007: 127). Die Verhärtung der Fronten im Kalten Krieg führte zu einem Zusammenschluss der Westalliierten. Dieser resultierte in einer Angleichung der britischen und amerikanischen Nachkriegspolitik zwischen 1947 und 1948, sowie in einem beschleunigten Abschluss des Entnazifizierungsprogramms. Dadurch blieb der systematische Austausch der Wirtschafts- und Verwaltungsführung unvollständig und es wurden nur einige der prominentesten Köpfe ausgetauscht (Conze et al., 2010; Frei, 1999). Die Kooperation zwischen den amerikanischen und britischen Besatzungsverwaltungen ging in eine einheitliche bizonale Verwaltung über, die die Blaupause der zukünftigen Deutschen Bundesrepublik (BRD) wurde (Greven, 2007: 30; Reusch, 1985).

Die Diskussion über die Restrukturierung Deutschlands war bereits während des Kriegs entbrannt und wurde bis in die 1950er Jahre unter verschiedenen Aspekten fortgeführt. Unmittelbar nach Kriegsende entbrannte die Debatte vor allem an den beiden Publikationen von Henry Morgenthau Jr. (1945) und Benjamin Sumner Welles (1944). Der sogenannte Morgenthau-Plan (1945) forderte neben der Deindustrialisierung Deutschlands bzw. des

Ruhrgebiets, ein Verbot einer zukünftigen militärischen Aufrüstung und die Neuziehung der Aussen- sowie der Innengrenzen. Die Struktur der Besatzungsverwaltung sollte darauf ausgerichtet sein, die Teilung und Restrukturierung Deutschlands einzuleiten, ohne sie allerdings vorwegzunehmen. Vielmehr sollte die Militärverwaltung diejenigen Kräfte unterstützen, die Preussen in seine Provinzen aufteilen und die Bundesländer in einem föderalen Staatsgebilde zusammenschliessen wollten. Zudem sollte die Besatzungsverwaltung „all policy-making officials of the Reich government“ (Morgenthau Jr., 1945: 2) entlassen und primär mit der lokalen, deutschen Kommunalverwaltung zusammenarbeiten. Diese müsse entpolitisiert werden und solle die alltäglichen Regierungstätigkeiten auf eine „technokratische“ Weise ausüben. Als entpolitisierte Regierungsverwaltung wäre sie nicht von politischer Unterstützung abhängig und ein vielversprechendes Instrument, die Friedensbedingungen auszuführen. „It will not expect to be popular. [...] It] will serve to carry out the directions of Allied control commissions quite satisfactory“ (Morgenthau Jr., 1945: 142-143). Auch der Plan Sumner Welles', eines US-Diplomaten und aussenpolitischen Beraters F.D. Roosevelts, forderte eine Zerstückelung Deutschlands, um die zukünftige Gefahr zu minimieren, die von einem mächtigen Deutschland auch zukünftig ausgehen würde. Welles' Plan war weniger radikal als derjenige Morgenthau's und sah insbesondere weniger harte wirtschaftliche Wiedergutmachungen vor.

Die Diskussion über die Integrität des deutschen Staats wurde auch unter den Deutschen selbst geführt, welche sich mit den Folgen einer befürchteten Aufteilung auseinandersetzten (Greiner, 1995; Olick, 2005). Dabei wurde auf Forderungen des anti-nationalsozialistischen Widerstandes zurückgegriffen, der „seit etwa 1940 nach einer Föderalisierung der europäischen Nachkriegsordnung [rief], in deren Rahmen ein in sich mal mehr mal weniger föderativ aufgeteiltes Deutschland eingegliedert werden sollte“ (Greven, 2007: 108). Dabei mussten die bereits geschaffenen Einheiten wie Nordbaden-Württemberg, Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen berücksichtigt werden (Peters, 1947: 56-57). Vorschläge zur Reorganisation Deutschlands behandelten Szenarien, die einen föderalen, losen Staatenbund nach Vorbild des deutschen Gebietes vor der Reichsgründung (Nawiasky, 1946) oder einen Föderalstaat nach schweizerischem Vorbild (Röpke, 1948 [1942]) vorsahen oder sich an einer Nation von Nationen (Doberer, 1944; Doberer, 1947) bzw. an der Re-orientierung an den germanischen Stämmen wie den Welfen, Bayern und Alemannen (Mueller Graaf, 1948) orientierten. Während die Teilung Deutschlands in die BRD und die DDR 1949 der Diskussion die

Dringlichkeit nahm, blieben die Reorganisation der Bundesländer und der Verwaltung bis in die 1960er Jahre ein viel diskutiertes Thema (Beer, 2011; Bundesministerium des Innern, 1955; Deuerlein, 1972; Wedl, 1969). Diese Debatten über die Aussengrenzen und innerstaatlichen Strukturen war für die deutsche Verwaltungswissenschaft von Bedeutung, da die Verwaltung bis dahin äusserst stabil und verhältnismässig leistungsfähig geblieben war, als Institution jedoch an eine geographisch fixe, politische Körperschaft gebunden war. Die Reformbestrebungen stiessen daher gerade in der Verwaltung auf erheblichen Widerstand, welche eine Umsetzung der tiefgreifenden Reformvorschläge zu verhindern vermochte (Beer, 2011: 53).

Nach der Spaltung Deutschlands in den West- und Ostsektor stand die BRD unter Aufsicht der Westalliierten. Das Ziel, Deutschland durch einen ökonomischen und geistigen Wiederaufbau zu befrieden, wurde um das Ziel ergänzt, einen Anschluss an die UdSSR zu verhindern. Das *European Recovery Program* (ERP), das unter dem Namen Marshall-Plan besser bekannt ist, sollte die Abdeckung der materiellen Grundbedürfnisse sichern. Innenpolitisch sollte dieses Ziel durch die soziale Marktwirtschaft erreicht werden, die 1948 von Ludwig Erhard, Leiter des Zwei-Zonen-Wirtschaftsrates, späterer Wirtschaftsminister (1949-1963) und zweiter deutscher Bundeskanzler (1963-1966), ausgerufen worden war. Darin vereinigte sich die ideologische Ablehnung einer Planwirtschaft mit einem Zugeständnis an eine teilweise politische Regulierung. Die Sozialversicherungen waren umstritten: In polemischen Debatten wurden „Wohlfahrtsstaat“, „Polizeistaat“ und „Verwaltungsstaat“ als Schlagworte politischer Agitation verwendet (Morstein-Marx, 1959b: 12).

Zusätzlich zur Abdeckung der materiellen Bedürfnisse sollte die Demokratisierung der deutschen Gesellschaft durch die Schaffung der ideologischen Voraussetzungen gesichert werden. Dabei sollten die Universitäten und vor allem die Soziologie, Politik- und Geschichtswissenschaft eine wichtige Rolle übernehmen (Bleek, 2001; Gerhardt, 2007; Jann, 2003; Seibel, 1996; Seibel, 2010). Die geistige Erneuerung wurde durch einen systematischen Import von Ideen aus den USA eingeleitet. Um die Akzeptanz zu verbessern, erfolgte die Verbreitung der neuen Lehrmeinung soweit wie möglich durch Deutsche. Denn wie Morgenthau (1945: 146) festhielt: „It cannot [...] be done by anyone except the Germans themselves. There is no record in history of any civilized people permitting themselves to be educated in a whole new way of life by foreign masters.“

Es wurden nicht nur in der Nazi-Zeit diskreditierte bzw. geschlossene universitäre Institute

wieder aufgebaut, sondern auch neue gegründet (Frei, 1999; Gerhardt, 2007; Tent, 1988; 1994). Beispiele für geförderte Lehr- und Forschungsinstitute sind etwa die Freie Universität Berlin (FU) und ihre Zentralbibliothek, welche von der *Ford Foundation*, oder das *Institut für Sozialforschung* (IfS), dessen Wiederaufbau von der *Rockefeller Foundation* und der *High Commission for Occupied Germany* (HICOG) unterstützt wurden. Unter französischer Mitwirkung wurde die *Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* (1947) gegründet. Patin stand die *Ecole Nationale d'Administration* (ENA), die unmittelbar nach Kriegsende in Strassburg gegründet worden war, um einen Neuanfang der Verwaltung nach dem Sturz der Vichy-Regierung zu ermöglichen. Die beiden Hochschulen in Speyer und Strassburg waren stark auf die Praxis ausgerichtet und dienten der Ausbildung der höheren Beamtschaft. Trotz der französischen Initiierung stellte sich gemäss Stefan Fisch (o.J.) jedoch der amerikanische Einfluss langfristig auch in Speyer als wirkungsmächtiger heraus. Dazu trugen auch die im Rahmen des *cultural exchange* eingerichteten Austauschprogramme der amerikanischen Regierung bei. Die zeitgenössischen amerikanischen *Visiting Experts* zeigten sich von den Fortschritten der deutschen Sozialwissenschaften in den ersten Jahren nach dem Krieg wenig beeindruckt. Insbesondere beobachteten sie, dass die Sozialwissenschaft noch kaum an den Universitäten etabliert war. Sigmund Neumann, der bis zu seiner Vertreibung nebenamtlich Dozent der Berliner Hochschule für Politik gewesen war und im Auftrag der *Allied High Commission* den Zustand der Sozialwissenschaft an den deutschen Universitäten untersuchte, hielt 1949 fest: „The Social Sciences have been a stepchild among the disciplines of the German universities. Their plight reflects not only general difficulties of the Social Sciences everywhere but also traditions of long standing which have effected far-reaching and disastrous consequences for the body politic of Germany” (Gerhardt 2007: 24).

Die US-Regierung intensivierte darauf ihre Bemühungen: Austauschprogramme für AkademikerInnen wurden aufgebaut, um die Nachhaltigkeit der Demokratisierung sowie des *cultural bonding* über die aktuelle Forschungsgeneration hinaus zu sichern. Die (temporäre) Rückkehr emigrierter WissenschaftlerInnen wie beispielsweise Fritz Morstein-Marx, Ossip Flechtheim oder Carl J. Friedrich sollte den institutionellen Bruch zur nationalsozialistischen Vergangenheit und eine demokratische Ausrichtung des Lehrkörpers und der Lehre garantieren. Direkt an das deutsche akademische Umfeld gerichtet war etwa das *Fulbright Programm*, das Tagungen über die Universitätsreformen oder über Forschungsmethoden organisierte. Zudem wurde die Kooperation zwischen amerikanischen

Universitäten und dem *American Council on Education* (ACE) intensiviert, um amerikanische Gastdozenturen in Deutschland und Studienaufenthalte deutscher Dozenten und Studenten in den USA zu fördern (Gerhardt, 2007: 138). So führte das *Harvard Student Council* ab 1948 jährlich dreiwöchige Summerschools in Salzburg durch, um die deutschsprachigen Studenten und Dozenten mit den in den USA aktuellen epistemologischen und methodischen Grundlagen, aber auch dem aktuellen Forschungsstand bekannt zu machen. Als Beispiel sei hier lediglich auf Talcott Parsons verwiesen, der 1948, 1954 und 1956 solche Seminare leitete (Gerhardt, 2007: 140-141) und auf dessen Einfluss in Kapitel II.4 eingegangen wird.

Die Austauschprogramme hatten eine erhebliche Reichweite: Anfangs der 1950er Jahre reisten jährlich rund tausend Deutsche zu kurzen Bildungsaufenthalten in die USA. Hinzu kamen von 1950 bis 1953 über 1200 Dozenten und Studenten, die eine Aufenthaltsbewilligung für grössere Forschungs- und Studienzwecken erhielten (Kellermann, 1978: 189; 241). Als 1952 die BRD das *Fulbright Program* übernahm, zählten rund 50 amerikanische Universitäten und Colleges zu den Partnern. Die deutschen Teilnehmenden, u.a. Renate Mayntz und René König, waren grösstenteils Mitglieder des universitären Mittelbaus (Gerhardt, 2007: 142). Auf amerikanischer Seite nahmen viele Dozenten am Austausch teil. So hielten in den 1950er Jahren rund 90 Dozenten Gastvorlesungen an der Freien Universität Berlin, wobei viele davon Emigranten waren, die lang- oder kurzfristig nach Deutschland zurückkehrten (Tent, 1988).

### 3.3 Verwaltungswissenschaft in Deutschland

*In der Konzipierung des deutschen Staats als Demokratie wurde der Verwaltung zuerst keine politische Rolle zugewiesen. Vielmehr wurde die Trennung gemäss der politics-administration-Dichotomie übernommen, wobei die Verwaltung als Instrument betrachtet wurde, das den Willen der Exekutive umsetzt. Die Verwaltung sollte eine demokratische Ausrichtung aufweisen, wozu in der Verwaltungswissenschaft ein neues normatives Fundament konzipiert wurde. Die Verwaltungswissenschaft setzte sich zudem mit den bürokratischen Strukturen der Verwaltung auseinander und entwickelte erste empirische Ansätze.*

Neben den politischen Rahmenbedingungen waren es die Änderungen der Verfassung und in der Ländergesetzgebung, die eine vereinheitlichte Grundlage der Verwaltung nötig machte (Hausmann, 1949: 21). Damit geriet die Rolle der Verwaltung im politischen System in den Fokus. Wie die Erfahrungen der Weimarer Republik gezeigt hatten, konnte die Dauer der Parlamentsmehrheiten zu knapp sein, um die anstehenden Ordnungsaufgaben zu erfüllen.



Daher komme der demokratischen Erziehung des Berufsbeamtentums eine umso wichtigere Rolle zu kommen. „Der demokratische Beamte ist soziologisch dadurch gekennzeichnet, dass er eine unabhängige Geisteshaltung mit natürlichen Anlagen zur Gemeinschaftspflege und zur Achtung des Einzelnen verbindet, sowie Zukunftsglauben mit Energie zu paaren weiss“ (Hausmann, 1949: 19).

Die Publikationstätigkeit der Verwaltungswissenschaft setzte allerdings erst relativ spät ein. Verwaltungswissenschaftliche Veröffentlichungen waren während der 1950er Jahren noch rar und nahmen in den 1960er Jahren zu. Aus pragmatischen Überlegungen kam es zunächst zu keiner fundamentalen Abrechnung mit der deutschen Verwaltung: Die Verwaltung stellte nach dem Krieg die „einzig stabile, handlungsfähige Ebene“ (Hesse, 1982a: 13) des Staats dar und wurde in ihren Strukturen konserviert (Seibel, 1996: 74; Weber, 1951). Auch auf der Mikro-Ebene der personellen Besetzung blieben tiefgehende Umstrukturierungen aus. Zwar wurden einzelne vorbelastete Behördenleiter ersetzt, auf den unteren Ebenen änderte das Personal jedoch kaum. Um den Wandel in der Verwaltung – weg von einer strikt hierarchischen Obrigkeitsstaatsmentalität hin zu einer demokratischen Gesinnung – zu sichern, wurde in der Ausbildung grosser Wert auf die Einbettung in das demokratische System gelegt (vgl. Kapitel 3.3.1). Die Hochschule für Verwaltung in Speyer, an der Morstein-Marx die zukünftige Verwaltungselite lehrte, nahm darin eine Schlüsselrolle ein. Dabei stärkten sowohl Friedrich wie auch Morstein-Marx die Auffassung, dass die Verwaltung vor allem eine instrumentelle Funktion habe. Damit vertraten sie die *politics-administration*-Dichotomie, die die amerikanische Verwaltungswissenschaft dominierte (Almond, 1966).

Neben dem Aspekt der Verwaltungslehre als Ausbildung der zukünftigen Beamten, stellte die Einführung der ersten empirischen Forschungsansätze (vgl. Kapitel 3.3.2) die bedeutendste Neuerung der deutschen Verwaltungswissenschaft dar. Die Bürokratiekritik (vgl. Kapitel 3.3.3) wird dabei in einem eigenen Kapitel behandelt. Häufig polemisch und anekdotisch vereinte sie verschiedene altbekannte wie auch zeittypische Elemente: So kritisierte sie die Ausdehnung des Staats bzw. des Wachstums der Staatsquote, womit implizit Kritik an der Planwirtschaft geübt wurde. In der Bürokratiekritik äusserte sich zudem eine Empörung gegenüber dem Amtsschimmel und der organisationssoziologischen Eigendynamik der Verwaltung, die wegen der wichtigen politischen Rolle der Verwaltung als Machtverlust der Bevölkerung empfunden wurde.

### 3.3.1 Die ‚demokratische Verwaltung‘ – ein normatives Programm

*Der Aufbau einer demokratischen Ordnung sollte sicherstellen, dass Individuum, Gesellschaft und Staat die notwendigen demokratischen Qualitäten besaßen. Das Schlagwort der demokratischen Verwaltung bezeichnete dabei das Programm, diese Voraussetzungen in der Verwaltung zu verwirklichen.*

Kennzeichnend für die Phase der demokratischen Verwaltung war die Konzentration auf die Etablierung und Gestaltung des demokratischen Rechtsstaats. Damit Demokratie auf individueller Ebene funktionieren konnte, sollte ein neuer ‚demokratischer‘ Menschentyp bzw. qualifizierte demokratische Bürger und Bürgerinnen geschaffen werden (Hundt, 1947). Auf gesellschaftlicher Ebene sollten die Voraussetzungen durch die Sozialwissenschaften allgemein geschaffen werden. Dies sollte sich schliesslich auch in den staatlichen Institutionen unter Bezugnahme auf die Politik- und Verwaltungswissenschaften manifestieren (Bleek, 2001; Bleek und Lietzmann, 2005; Gerhardt, 2007). Diese Maxime war zwar durch die Westalliierten vorgegeben worden, wurde jedoch von der deutschen Verwaltungswissenschaft verinnerlicht und war im zeitgenössischen Selbstverständnis der Verwaltungswissenschaft fest verankert. Der Begriff „demokratische Verwaltung“ war zu Ende der 1950er Jahre weit verbreitet und wurde von den zeitgenössischen VerwaltungswissenschaftlerInnen verwendet, um zu unterstreichen, dass die Verwaltung im neuen Paradigma als treibende Kraft der Demokratie dienen sollte. Eine einheitliche Definition bestand nicht (Morstein-Marx, 1959b: 216). Typisch ist allerdings, dass die hierarchische und instrumentelle Konzeption der Verwaltung weitestgehend unhinterfragt übernommen und eine Bürokratie Weberscher Prägung als wesentliche Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie betrachtet wurden.

Laut Morstein-Marx (1959b: 216) sollte das Paradigma der demokratischen Verwaltung die Grundlage für alle Auseinandersetzungen über die Funktion und Stellung der Verwaltung im Staat bilden. Während dadurch die grundlegenden normativen Züge vorgegeben waren, blieb die konkrete Umsetzung offen: Welche Funktion sollte die Verwaltung in der demokratischen Ordnung einnehmen und wie war sie in der politischen Theorie einzubetten? Welchen Grad an Autonomie sollte der Verwaltung zugestanden werden bzw. wie sollte die politische Kontrolle über die Verwaltung ausgestaltet sein? Welche demokratischen Rechte sollten die Verwaltungsbeamten innehaben?

### 3.3.1.1 Stellung und Ausbildung der demokratischen Verwaltung

*Prägend war die Erkenntnis, dass die Verwaltung eine tragende Rolle in der Demokratie hatte. Gesucht wurde daher nach deren Funktion und nach demokratischen Werten für die Behörde. Obschon diese Entwicklung massgeblich durch die Amerikaner angestossen worden war, wurde nur selten explizit auf amerikanische Autoren Bezug genommen.*

Nach Kriegsende galt der forschungspolitische Imperativ, das politische System der Demokratie zu verstehen und theoretisch adäquat zu fassen. Für die Verwaltungswissenschaft bedeutete dies, dass auch die Rolle der demokratischen Verwaltung geklärt werden sollte. Dabei wurde ein Wandel im Selbstverständnis der Beamten angestrebt, der sie weg von einem hierarchisch-instrumentellen, hin zu einer demokratisch-partizipativen Geisteshaltung bringen sollte. Die jüngsten Erfahrungen hatten deutlich gemacht, dass der Rechtsstaat nicht durch eine juristische Ausbildung der Beamten garantiert werden konnte. Emge (1950: 1214) vertrat die Haltung, ein blinder Rechtspositivismus würde jedem Regime dienen, „da ihm sein Sinn gleichgültig ist. Es bestehen nicht die geringsten Anzeichen dafür, dass sich dieser Zustand seit 1945 geändert habe“. Wie Hermann Haussmann (1949: 25), der erste Rektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, argumentierte, mussten daher neue, demokratische Werte und die kritische Hinterfragung von Ideologien eine wichtige Rolle im politischen Nachkriegsdiskurs und in der Beamtenausbildung einnehmen. Geeignete Ausgangspunkte dafür seien etwa Destutt de Tracy (1825) *Elemente der Ideologie*, Karl Mannheims (1936) *Ideologie und Utopie*, Alfred Seidels (1927) *Bewusstsein als Verhängnis* oder Karl Barths (1945) *Wahrheit und Ideologie*.

Neben der kritischen Untersuchung, wie Ideologien die Voraussetzungen für das nationalsozialistische Regime mitgeschaffen hatten, wurde auch beleuchtet, welche institutionellen Faktoren zur Machtergreifung der Nationalsozialisten und zur Gleichschaltung im Rahmen des „totalen Staates“ beigetragen hatten bzw. wie eine solche in Zukunft verhindert werden könnte. Eine radikale Forderung stellte Herbert von Borch (1954: 209) auf: In der modernen Herrschaftsausübung mit ihren hochgradig technisierten Methoden sei die Verwaltung ein notwendiges Werkzeug des freiheitsgefährdenden Herrschaftswillens. Daher müsse das Beamtentum den Widerstandsgedanken in sein Berufsethos aufnehmen und dieser Grundsatz auch verfassungsmässig verankert werden. Gemässiger war die Forderung, die politische Führung in Legislative, Exekutive und Judikative gemäss Montesquieus Theorie der Gewaltenteilung aufzuspalten, um den Rückfall in eine autoritäre Vergangenheit und die

Unterdrückung einer pluralistischen Gesellschaftsform zu verhindern (Hausmann, 1949: 17). Allerdings war die öffentliche Verwaltung von Montesquieu in dessen Gewaltenteilung nicht explizit berücksichtigt worden. Laut Martin Drath (1952: 136-137) habe Montesquieu die Verwaltung nicht nur aus seiner Gewaltenteilung ausgelassen, weil er sich nicht für die Verwaltung interessiert habe. Vielmehr fehle die Verwaltung wegen eines theoretischen Problems: Die Struktur der Verwaltung und insbesondere diejenige der modernen Verwaltung sei institutionell und funktional derart ausdifferenziert, dass eine Einbettung in die Exekutive, Legislative oder Judikative nicht sinnvoll sei. Die Verwaltung sei funktional in allen drei Gewalten zu finden und umspanne sie als Institution. Borch (1954: 17) stimmte dieser Überlegung zu und wies auf die Konsequenz hin, dass das Beamtentum daher verfassungsrechtlich sowie politiktheoretisch heimatlos sei.

Die deutsche Verwaltungswissenschaft orientierte sich in diesem Diskurs über das „Gegeneinander der Gewalten“ (Hausmann, 1949: 18) nicht am amerikanischen Diskurs. Während nach amerikanischer Lesart diese Konkurrenz der Gewalten ein erwünschtes *checks-and-balances* bedeutete, befürchteten die deutschen Verwaltungswissenschaftler nun vielmehr eine fehlende Einheit des staatlichen Handelns. Das Problem der Zuteilung blieb jedoch vorwiegend ein theoretisches: *De facto* wurde die Verwaltung der Exekutive zugeschlagen und die Interpretation der Verwaltung als Instrument der Exekutive behielt ihre Dominanz. Die Verwaltung wurde als Teil der Exekutiven konzipiert, weil die Verwaltung sowohl „in totalen wie in demokratischen Staaten der im Namen des Volkes ausgeübten politischen Leitung unterworfen“ (Morstein-Marx, 1959b: 20) sei und daher kein Verwaltungssystem rechtliche Autonomie genieße. In der Konsequenz musste laut Morstein-Marx (1959b: 58) die oberste Maxime der demokratischen Verwaltung lauten, dass sie „ihre Rolle als gehorsamer Arm jeder rechtmässig an der Macht befindlichen Regierung“ anerkenne. Daher hielt Morstein-Marx die Frage für irrelevant, ob die Verwaltung gemäss der Theorie der Gewaltenteilung oder aufgrund einer empirisch fundierten Funktionsanalyse der Exekutive zuzuteilen sei.

Allerdings waren sich die deutschen VerwaltungswissenschaftlerInnen bewusst, dass die Konzeption der Verwaltung als Instrument der Exekutive deren Funktion nur in einem sehr eingeschränkten Masse umfasste. Eine derart enge Definition der Verwaltung täuschte etwa über ihre Tätigkeit hinweg, mittels Expertisen und Gutachten die Regierung zu beraten. Gemäss Hausmann (1949: 12) stellte die Beratertätigkeit jedoch ein unverzichtbares Element

eines modernen Staats dar. Diese Tätigkeit sei, insofern „[m]an die Tätigkeit, die mit Einfühlungsvermögen und praktischem Blick die Entwicklungen ordnend verfolgt, Politik“. Die Verwaltung sei also mehr als nur ein Instrument der Exekutive, sondern in ihrer Tätigkeit immer politisch, und sie dürfe auch nicht unpolitisch sein (Hausmann, 1949: 12).

Der politische Aspekt der Verwaltungstätigkeit gewann an Bedeutung, weil die Beamten für ihre Tätigkeiten einen gewissen Grad an Entscheidungsfreiheit benötigten. Dieser Umstand wurde nicht bestritten. Allerdings folgte daraus eine gewisse Diskrepanz zur instrumentellen Konzeption der Verwaltung. Da die Beamten keine exakten Vorgaben der Exekutive umsetzten, benötigten sie eine Anweisung, welche höheren Ziele sie anzustreben hätten. Diese festzulegen, stellte sich jedoch als schwierig heraus. Soweit die Beamten eine sogenannte diskretionäre Macht besaßen, sollten sie sich in ihrem Handeln am öffentlichen Wohl orientieren (Hausmann, 1949: 25). Hausmann bezog sich dabei auf Rousseaus *bien commun*. Jedoch vermochte auch Hausmann nicht die prinzipielle Schwierigkeit aufzulösen, wie ein objektives Gemeinwohl festgestellt oder festgelegt werden könnte.

In der folgenden Debatte wurden ähnliche Argumente vorgebracht, wie sie schon in der Debatte über die eingeschränkte Rekrutierungsbasis der Beamtenschaft geäußert worden waren. Wolfgang Abendroth (1952: 646), Professor für wissenschaftliche Politik in Marburg, stellte fest, dass die soziale Herkunft der Beamtenschaft nicht repräsentativ für die Bevölkerung war. Pointierter als Jastrow (1902), bezweifelte Abendroth, dass die angebliche Orientierung am Gemeinwohl als demokratisch legitimiert angesehen werden könnte. „Wenn die konkret existente Schicht der Träger dieser Einheit von Justiz, Bürokratie und Hochschulwesen mit ihren im monarchischen Obrigkeitsstaat entstandenen Traditionen mit den Inhabern der wirtschaftlichen Macht über deren wenn auch oft divergierende Sonderinteressen verhandelt, so glaubt sie zwar jenes Allgemeininteresse zu vertreten, das sie ihre Stellung im Staat zu repräsentieren verpflichtet: Dies ist aber nur dem Schein nach Allgemeininteresse, in der Realität das restaurative soziale Ordnungsbild der Aufrechterhaltung sozialer Privilegien“. Herbert von Borch (1954: 17) führte diesen Gedanken weiter und befürchtete, „dass in dem Vorhandensein einer homogenen Schicht, die ihre Angehörige in verschiedene Staatsfunktionen entsendet, die Gefahr eines Rückfalls in obrigkeitliche Struktur besteht, ja dass diese Gefahr in der Bundesrepublik bereits akut sein kann“. Eine Elitenbildung in der höheren Verwaltung schien umso wahrscheinlicher als Reinhard Bendix (1947) diese Tendenz in der amerikanischen Beamtenschaft festgestellt hatte

und Roger K. Kelsall (1955) gezeigt hatte, dass die höhere Beamtenschaft in Grossbritannien primär die Interessen der Ober- und Mittelschicht vertrat. Daher stelle sich die Frage, ob die Bürokratie als Mittel des Klassenkampfes eingesetzt werde (König, 1958: 51). Dadurch wurde die Forderung nach einer breiteren Rekrutierung der Verwaltungsangestellten wieder heftig diskutiert. Anders als zur Jahrhundertwende stand nicht die Auseinandersetzung zwischen den Klassen bzw. die Verhinderung einer sozialen Revolution in Zentrum. Vielmehr vertraten Abendroth und Borch die Position, dass die Vertretung aller sozialen Schichten in der Verwaltung eine Vorbedingung für eine funktionierende Demokratie sei.

Die VerwaltungswissenschaftlerInnen konnten eine Praxisänderung in der Rekrutierung des Verwaltungspersonals nur fordern, jedoch nicht direkt beeinflussen. Direkten Einfluss hatte sie allerdings in der Ausbildung, die eine bewusste Auseinandersetzung mit dem Obrigkeitsstaat und eine bessere Legitimation des Verwaltungshandelns anstrebte. Die Akademie Speyer wollte durch die vertiefende und verbreiternde Ausbildung „einen neuen demokratischen Beamtentyp“ (Hausmann, 1949: 19) entwickeln. Die deutsche Gesellschaft sollte sich von der Hegelschen Philosophie emanzipieren, welche „zwar nicht, wie man ausserhalb Deutschlands vielfach glaubt, den totalen Staat gepredigt hat, aber im Verhältnis des Individuums zum Staat die staatliche Seite stärker als die individuelle betonte“ (Glum, 1952: 155). Der hegelianische Ansatz, der Idealismus und die historische Schule hätten allerdings dazu geführt, dass die Erziehung zum politischen Menschen in Deutschland zu kurz gekommen sei. Dabei sollte der Bezug auf Klassiker der politischen Philosophie wie Plato, Aristoteles, Jean Jacques Rousseau aber auch auf Martin Luther und Johannes Calvin die normative Basis bilden (Borch, 1954: 177-196; Glum, 1952: 154-157). Durch den Bezug auf die christlichen Reformatoren sollte nicht nur ein Kontrapunkt gegen die jüngste Vergangenheit gesetzt werden. Vielmehr wurde erhofft, dass die traditionellen Bezugspunkte zu einer besseren Akzeptanz der neuen Ideen und zur Überwindung des Obrigkeitsdenkens führen würde (Borch, 1954; Glum, 1952; Hausmann, 1949).

### 3.3.1.2 Verwaltungsautonomie vs. politische Kontrolle

*Von der amerikanischen Verwaltungswissenschaft wurde das Konzept der politics-administration-dichotomy übernommen. Diese bildete das Fundament, um das Dilemma von Verwaltungsautonomie und politischer Kontrolle zu behandeln.*

Die deutsche Verwaltungswissenschaft stützte ihr Modell der demokratischen Verwaltung stark auf Konzepte der amerikanischen Verwaltungswissenschaft. Starken Einfluss hatte vor allem die *politics-administration-dichotomy*, die die US-Verwaltungswissenschaft vom Ende des 19. Jahrhunderts bis während des Zweiten Weltkriegs dominiert hatte (Almond, 1966). Besonders augenfällig ist dies bei Morstein-Marx (1958; 1959b).

Zwar nannte Morstein-Marx (1959b) in seinem wohl am häufigsten referierten Werk *Einführung in die Demokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum* die Politik-Verwaltungs-Dichotomie nicht explizit. Allerdings übernahm er die Unterscheidung von Politik und Verwaltung als Konzept und behandelte wie in der US-Verwaltungswissenschaft beide Bereiche als je separate Sphären. In seiner Lehrtätigkeit wurde die Politik-Verwaltungs-Dichotomie ebenfalls behandelt (Markull, 1957). Fritz Markull (1957: 68) führte aus, dass die sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Verwaltung auf der von „Wilson formulierte[n] Doktrin von der notwendigen Trennung von Politik und Verwaltung, die *„politics-administration-dichotomy“*“, und der daraus abgeleiteten und als charakteristisch postulierten Rationalitäten administrativen und politischen Handelns beruhe. Das amerikanische Fundament der Dichotomie wurde von Markull (1957: 68) jedoch relativiert, indem er neben den US-amerikanischen auch deutsche Ursprünge der Dichotomie hervorhob: „Im Prinzip ist dies genau die gleiche These, die gleichzeitig in Deutschland Max Weber in seiner Bürokratietheorie entwickelte.“

Morstein-Marx lehrte die Unterscheidung politischer und administrativer Rationalitäten als Trennung von Mitteln und den Zwecken, die einem instrumentellen Aspekt der *politics-administration*-Dichotomie entspricht (Luhmann, 1971; Overeem, 2012: 111). Während dabei die Politik<sup>5</sup> das Primat innehaben sollte und die Zwecke bzw. den Rahmen für die Mittel festlegte, befand sich die Verwaltung in einer diffizilen Lage, denn sie war mehr als nur Ausführungsorgan. Die individuellen Verwaltungsbeamten mussten in der Umsetzung den Sachverhalt abwägen, die Entscheidungsgrundlagen prüfen und dabei einen

---

<sup>5</sup> Hier sei nochmals daran erinnert, dass vor den 1970er Jahren die Unterscheidung von Politics, Policy und Polity in der deutschen Politikwissenschaft noch nicht etabliert war.

Interpretationsspielraum ausschöpfen. „Zwar lässt sich von einer Entscheidung in empfehlender Weise sagen, dass sie unter sorgfältiger Beachtung der anwendbaren Verfahrensvorschriften getroffen war. Aber es ist etwas anderes, wenn man sagen kann, dass sie die richtige Entscheidung ist“ (Morstein-Marx, 1959b: 220). Während sich im Regelfall „das Verwaltungsurteil und das politische Urteil organisch verbinden“ liessen (Morstein-Marx, 1959b: 222), konnte aufgrund eines politischen Werturteils eine Anpassung des administrativen Vorgehens notwendig werden. Dies galt besonders in Fällen, wo sich technischer Sachverstand und politisches Urteil widersprechen würden. Wie Haussman (1949, 13) vertrat Morstein-Marx (1959b: 58), dass die Verwaltung unbedingt der Politik Folge zu leisten habe. Zugleich habe die Verwaltung selbst eine wichtige politische Rolle, weshalb sich die Verwaltungsangestellten nicht scheuen dürften, Verantwortung zu übernehmen und Entscheidungen zu fällen, die häufig endgültigen Charakter hätten. Die „[d]emokratische Verwaltung muss sich an erster Stelle als eine Kraftquelle für die Volksherrschaft erweisen. Um Kraft zu geben, muss die Verwaltung in der Lage sein, Kraft zu entwickeln. Sie gibt keine Kraft, wenn ihre Stimme nur ein Echo ist, wenn ihre Berufsperspektive die eines Laufbotens ist, der die vorübergehenden Launen der Öffentlichkeit für die Bekundungen des Gemeinwohls hält“ (Morstein-Marx, 1959b: 216-217). Umso wichtiger seien daher die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit sowie die Suche nach einer technisch korrekten Umsetzung der politischen Vorgaben. Anschliessend würde sich die Qualität der Verwaltungsarbeit darin zeigen, ob die angewandten Mittel rational, effizient und effektiv seien (Morstein-Marx, 1959b: 219). Die Verwaltung besäße ein Expertenwissen und bedürfe für ihre Arbeit eine gewisse Autonomie in der Umsetzung der politischen Vorgaben. Aus demokratischer Sicht sei deswegen die Frage entscheidend, „ob die demokratische Regierungsweise hinreichende Kontrolle über das Verwaltungssystem vorsieht“ (Morstein-Marx, 1959b: 11).

Auch Ellwein (1966) diskutierte die *politics-administration*-Dichotomie. Im Gründungstext der amerikanischen Verwaltungswissenschaft habe Wilson (1941 [1887]) diese Unterscheidung vorgenommen, die vor allem durch Goodnow theoretisch ausgefeilt worden sei und für die er den Begriff der *politics-administration-dichotomy* geprägt habe. Dabei habe Goodnow (1900: 22) festgehalten, dass es in allen Regierungssystemen zwei zu unterscheidende Funktionen gebe, welche die Regierung als gleich wichtig betrachten würden: die Willensformung und die Willensausführung. In allen Staaten beschäftigten sich zwei getrennte Organe mit jeweils einer der beiden Funktionen, wobei die Verwaltung die Ausführung des in den politischen Gremien



gefundenen Willens übernahme. Ellwein (1966: 77) wies jedoch auf die empirischen und konzeptionellen Schwierigkeiten hin, eine administrative und eine politische Sphäre zu unterscheiden: Die Dichotomie sei zum fundamentalem Axiom der frühen US-Verwaltungswissenschaft geworden, „obgleich es niemand vermochte, hier eindeutig Grenzen zu ziehen“.

Ellwein kritisierte die politischen Implikationen der vorgeblich neutralen, effektiv jedoch normativen *politics-administration*-Dichotomie. Dabei nahm er Bezug auf den bereits in früheren Phasen der deutschen Verwaltungswissenschaft geführten Diskurs, der die politische Rolle der Verwaltung und die Implikationen der Beamtenrekrutierung behandelt hatte. Als Konsequenz bezeichnete Ellwein (1966: 124) die Politik-Verwaltungs-Dichotomie einerseits als möglicherweise nützliches Konzept, weil so die Stellung der Verwaltung in der Demokratie aufgezeigt werden könne. Andererseits handle es sich in dieser Unterscheidung um einen neuhegelianischen Mythos, der einer empirischen Basis entbehre, und deshalb für empirische Untersuchungen nicht brauchbar sei. Wie Ellwein (1966: 124) ausführte, verschleierte die Konzeption eines Staatsorganismus, der die politische Gruppen umspanne, „1. dass viele politische Entscheidungen nicht mit einem Federstrich der Legislative oder eines Diktators verfügt werden, sondern innerhalb langer Zeiträume sich entwickeln und 2. dass Verwaltungsbeamte an diesem Punkt der Ausarbeitung bestimmter politischer Richtlinien fortgesetzt und in bedeutendem Masse beteiligt sind.“ – eine Haltung, wie sie im Übrigen auch von Friedrich (1963: 124-128) vertreten wurde. Überhaupt kritisierte Friedrich die Auffassung eines entpolitisierten Staats, weshalb er den Begriff „Staat“ nach Möglichkeit vermied.

### **3.3.2 Empirische Ansätze der Verwaltungswissenschaft**

*Die deutsche Verwaltungswissenschaft unternahm in den 1950er Jahren erste Versuche einer empirischen Ausrichtung. Dabei wurden zuerst die Auswirkungen des politischen Systems auf die Rekrutierungspraxis untersucht. Ein anderer fruchtbarer Ansatz bildete das scientific management.*

Die demokratische Verwaltung konnte nur funktionieren, wenn die Angehörigen der Verwaltung von den eigenen Überzeugungen zu abstrahieren vermochten. Sie müssten demokratische Entscheide respektieren und nach besten Wissen umzusetzen versuchen, selbst wenn diese widersprüchlichen Ziele anstreben würden (Haussmann 1949, 13). Haussmann spielte auf die Problematik der Vorkriegszeit an, ohne explizit die Weimarer

Republik oder das Regime der Nationalsozialisten anzusprechen. Zehn Jahre später war Morstein-Marx (1959b) wesentlich expliziter in der Beschreibung der Problemstellung.

Morstein-Marx (1959b: 216-217) vertrat die Auffassung, dass zur langfristigen Sicherung der Demokratie die öffentlichen Bediensteten nicht mehr als Teil des Staatsorgans verstanden, sondern als Individuen und politische Subjekte anerkannt werden mussten. Dazu gehöre auch die volle Gewährung der demokratischen Rechte. Dazu müsste die widersprüchliche Rolle der Beamtenschaft aufgehoben werden und eine Lösung für das Trilemma gefunden werden, wie die Rollen in der politischen Beratung, in der Politik-Vollstreckung und wie die individuelle Verantwortung Teil des politischen Souveräns in ihrer Person zu vereinen seien (Morstein-Marx, 1959b: 179-181). „Aber erlaubte diese Freiheit die Mitgliedschaft in einer ‚verfassungswidrigen‘ Partei, die dessenungeachtet [sic!] am Wahlkampf teilnahm? Diese Frage wurde niemals mit abschliessender Überzeugungskraft beantwortet“ und sei auch nicht beantwortbar (Morstein-Marx, 1959b: 181). Die demokratische Verwaltung müsse jedoch eine gangbare Lösung finden.

Eine Mitgliedschaft von Beamten in verfassungsfeindlichen Parteien wurde in der Nachkriegszeit nicht wieder zu einem systematischen Problem. Relevant hingegen war die Mitsprache der Verbände und Parteien in der Berufung der Beamten. Theodor Eschenburg behandelte die Problematik in *Der Beamte in Partei und Parlament* (1952), zusammen mit Rolf Grabower in *Klugheitsregeln der Verwaltung. Ämterpatronage im Parteienstaat* (Eschenburg und Grabower, 1955) sowie in seiner berühmten Abhandlung über die *Herrschaft der Verbände* (Eschenburg, 1955b). Vor allem die zweite Abhandlung gehört zu den einflussreichsten deutschen verwaltungswissenschaftlichen Publikationen und ist trotz ihres anekdotischen Charakters eine der ersten empirischen Abhandlungen über die deutsche Verwaltung und ihre Rolle im demokratischen System der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Nachkriegsverfassung hatte zu einer Beschränkung der exekutiven Macht und zu einer Neudefinition der Rolle des Bundespräsidenten geführt. Hatte der Bundespräsident in der Weimarer Verfassung noch den Kern einer starken Exekutive verkörpert, wurden seine Befugnisse nun stark beschnitten (Borch, 1954). Wie der Staatsrechtler Werner Weber (1951: 309) festhielt, wurde „mit dem Präsidenten [...] die ganze Exekutive entmachtet, wodurch ihr die ausgleichende und stabilisierende Funktion im Parteienstaat und auch die Tauglichkeit, als Element der Gewaltenteilung zu wirken, genommen ist“. Die Befugnis des Bundespräsidenten beschränkte sich weitgehend auf die Rolle eines Staatsnotars und auf die Beamtenernennung,

womit Eschenburg (1952: 152) vor allem die höchste ministeriale Ebene meinte. Die Ernennung der ministerialen Verwaltungsspitzen wie auch der leitenden Funktionen auf tieferer Ebene basierte jedoch nicht auf fachlicher Qualifikation, sondern auf Zugehörigkeit zu Parteien oder Interessensverbänden. Diesen war zunächst die Möglichkeit eingeräumt worden, ihre Meinungen zu den KandidatInnen den Kommissionen mitzuteilen. Wie Eschenburg und Grabower (1955: 23) jedoch ausführten, wurde dieses Anhörungsrecht de facto zu einem Vetorecht ausgedehnt und anschliessend vom Vorschlagsrecht zum Mitbestimmungsrecht ausgeweitet. „Vor allem reagiert die Beamtenschaft auf derartige Gruppenrechte *praeter legem* in der Weise, dass sie aus Angst vor der Macht dieser Gruppe auf sie und deren leitende Angehörige über Gebühr Rücksicht nimmt“ (Eschenburg und Grabower, 1955: 23). Aus der Gruppenmitbestimmung resultiert aber schnell genug – gerade weil diese (intern) bekannt wird – eine Lähmung des Beamtengehorsams bzw. ein voreiliger Gehorsam bzw. eine präventive Vereinnahmung der Gruppenposition. Die Rekrutierungspraxis sei eine Nachwirkung der nationalsozialistischen personalpolitischen Praxis, wenn auch in stark abgemilderter Form sei.

Ebenfalls eine empirische Ausrichtung zeigte sich in der Verbindung der theoretischen Überlegungen mit dem *scientific management* (Nelson, 1992: 23). Management-Literatur propagierte die Anwendung psychologischer Ansätze und Methoden der rationalen Entscheidungsfindung, um grosse Betriebe erfolgreich zu leiten. Dabei war sie stark von amerikanischen Ansätzen geprägt, wobei insbesondere Luther Gulicks und Lyndall Urwicks *Papers on the Science of Administration* (1937), und deren Strukturierung des Managements anhand des POSDCORB-Katalogs<sup>6</sup> breit rezipiert wurde (Kickert, 2001: 31). Trotz ihres hohen Outputs wurde die vorwiegend betriebswirtschaftliche Management-Literatur in der politikwissenschaftlich orientierten Verwaltungswissenschaft kaum rezipiert.

Die Management-Literatur war stark praxisorientiert, wobei die Unterscheidung von öffentlicher und privater Verwaltung nebensächlich war. Sie setzte auf zwei Ebenen an, um die Qualität der Verwaltungsarbeit zu verbessern: Erstens sollte Verwaltung rationalisiert werden, indem die Abläufe in der Bürokratie als Organisationsform sowie die Arbeitsabläufe gestrafft wurden. Ausserdem sollte historischer Ballast abgestreift werden und der „Wust von Kriegsbehörden“ (Markull, 1957: 6) überwunden würde. Zweitens sollten die Arbeitsbedingungen in der Verwaltung mittels Umsetzung arbeitspsychologischer Ansätze

---

<sup>6</sup> Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting und Budgeting

verbessert werden. Massgebend war dabei der *Verband für Arbeitsstudien e.V.*, der 1924 als „Reichsausschuss für Arbeitsstudien (REFA)“ die Bewegungsstudien von Gilbert (1914) in Deutschland eingeführt hatte (Markull, 1957: 25; Meyer, 1927). Wegen ihrer wissenschaftlichen Begleitung der Zwangsarbeiten in den Arbeits- und Konzentrationslagern wurde die REFA nach Nachkriegsende entbräunt und neu gegründet (Hachtmann, 2008).

Allerdings wurde die Kritik an der Fokussierung auf Rationalisierung und Produktionssteigerung von Seiten der Gewerkschaften weiterhin vorgebracht und als eine Entmenschlichung angeklagt. Der *human relations*-Ansatz, der massgeblich durch Elton Mayos (1933; 1950) *Probleme industrieller Arbeitsbedingungen* geprägt wurde, griff diese Kritik der Entmenschlichung auf. Im *human relations*-Ansatz wurde die normative Position vertreten, dass maximale Rationalisierung nur unter Berücksichtigung technischer, menschlicher und sozialer Rationalisierung erreicht werden sollte (Markull, 1956). Ziel war es, den Menschen im Betriebe unter funktionellen, psychologischen und organisatorischen Aspekten besser zu verstehen und sein Verhalten durch Veränderungen der Umgebung zu optimieren. Beispielsweise suchte die Arbeitspsychologie nach subtilen Verbesserungsmöglichkeiten, etwa indem die arbeitsphysiologische Bedeutung der Farbgebung der Arbeitsräume, der sogenannten *colour condition*, studiert wurde (Markull, 1957: 21). „Hier werden die Zusammenhänge zwischen Rationalisierung einerseits, Fürsorgepflicht und psychologischen Faktoren andererseits besonders deutlich.“ Wohlbefinden am Arbeitsplatz konnte als nichtmonetäres Mittel dienen, die Leistungsbereitschaft messbar zu erhöhen. Um diese Studien für die Verwaltungswissenschaft nutzbar zu machen und so die Verwaltungsleistung zu steigern, musste die öffentliche Verwaltung vergleichbar mit derjenigen der Privatwirtschaft funktionieren (Markull, 1957: 10-11). Dazu sei das Konzept der Effizienz in die verwaltungswissenschaftliche Diskussion eingeführt worden, das analog zur Produktivität in der Privatwirtschaft eine objektivierte Prozessanalyse ermöglichen sollte. Der Output sollte nicht bei gegebenen Mitteln maximiert, sondern der angestrebte und der effektiv erreichte Output verglichen werden, damit potentielle Einsparungen ersichtlich würden. Gemäss Markull (1957: 10-11) sollte eine Einführung einer solchen *output*-Orientierung das vordringlichste Ziel der Verwaltungswissenschaft sein. Dabei sollte sich die Verwaltungswissenschaft an den USA orientieren, wo dies in einer vereinfachten Methode vom *General Accounting Office* (GAO) bereits angewandt würde.

### 3.3.3 Bürokratie und Bürokratiekritik

*Das Wachstum der Verwaltung führte zur äusserst virulenten Kritik an der Bürokratie bzw. am Bürokratismus. Obgleich Einwände erhoben werden können, dass es sich bei dieser Kritik nur zum Teil um einen akademischen Diskurs handelt, vermögen gerade auch die polemischen Beiträge einen erhellenden Beitrag über den Diskurs über die Verwaltung zu gewähren.*

Unmittelbar nach Kriegsende wurden die ersten Abhandlungen über die Bürokratie veröffentlicht. Die Kritik an der Bürokratie kann als Hinweis auf die Emanzipation der BürgerInnen vom Obrigkeitsstaat und auf die erfolgreiche Demokratisierung der deutschen Gesellschaft interpretiert werden. Allerdings stellt die Kritik an der Bürokratie und am Bürokratismus keine fundamentale Neuerung dar: So lehnte sich Arnold von Wiese (1954: 382) an die Problemstellung bei Olszeski (1904) an und benannte als Hauptcharakteristika des Bürokratismus Verknöcherung und Formalismus. Ähnlich argumentierte auch Emge (1950: 1211-1214), als er zwölf Probleme des Bürokratismus<sup>7</sup> aufführte. Dabei lassen sich sieben Probleme unter Formalismus und Verknöcherung subsumieren und vier adressierten das Wachstum der Behörde bzw. den daraus folgenden Übersichtsverlust und den steigenden administrativen Aufwand (zudem beklagte Emge das fehlende Rückgrat des Beamtentum während politischen Krisen). Auf Grund des starken Wachstums der Verwaltung und im Lichte des ideologischen Konflikts zwischen Ost und West stiessen Bürokratisierung und Bürokratiekritik auf ein grosses Echo im sozialphilosophischen und verwaltungswissenschaftlichen Diskurs (Gehlen, 1949; König, 1958: 46). Dabei hatte laut König (1958: 48) die ideologisch geprägte Einstellung über die Rolle der Bürokratisierung im Wandel von der Gemeinschaft zur Gesellschaft lange Zeit eine Erforschung des Bürokratismus verhindert und erst die Einbindung der Sozialwissenschaftler in den modernen Verwaltungsapparat habe eine fundierte Kritik der Bürokratisierung ermöglicht. Dadurch erfuhr die Erforschung der Bürokratie, „das älteste und das modernste Element des neuen rationalen Einheitsstaates“ (Borch, 1954: 98), eine Blüte.

---

<sup>7</sup> 1. Handlangertum, Willfährigkeit und Opportunismus aus Gehorsam und auf Kosten aller anderen Funktionen; 2. Neigung, die Natur der Sache zu ignorieren; 3. Tendenz zu bloss formeller/scheinbarer Erledigung; 4. Routine am falschen Platz und Schablonendenken; 5. „Sucht, alles Stoffliche zu vermehren: Papier, Akten, Tinten, Maschinen“, wobei technologische Entwicklung dies eher zu verstärken scheinen; 6. Überbürdung der Organe; 7. Überflüssige gegenseitige Kontrollen; 8. Amtsmiene und Uniformierung; 9. Fesselung der Beamten an den Arbeitsprozess; 10. Kleinlichkeit; 11. Tendenz, möglichst viel zu ordnen; 12. Hilfslosigkeit bei Umwälzungen und Gleichgültigkeit gegenüber dem herrschenden Regime (Emge, 1950: 1211-1214).

Die Ausdehnung der Verwaltung sowie die wachsende Staatsquote wurden im Lichte der Auseinandersetzung zwischen kapitalistischer und sozialistischer Weltordnung heftig kritisiert (Morstein-Marx, 1959b: 12). Bekannte Vertreterin dieser Kritik war etwa die Chicagoer Schule, die wesentlich von emigrierten österreichischen Ordoliberalen wie Wilhelm Röpke (1948 [1942]) oder Niklaus von Hayek (1952; 1959) geprägt war. Die Parkinsonschen Gesetze (Parkinson, 1957) führten neben den institutionellen Altlasten der Kriegsverwaltung zwei weitere Gründe für den stetigen Wachstum der Bürokratie ein: Das „Gesetz der Multiplizierung der Untergebenen“, wonach ein Beamter sich Untergebene jeweils in Paaren anstelle, damit diese beiden sich gegenseitig kontrollierten und dem Vorgesetzten nicht zur Konkurrenz werden könnten; und das „Gesetz der Multiplizierung der Arbeit“, wonach durch die angewachsene Anzahl Mitarbeiter neue Arbeiten entstünden, die ebendiese Mitarbeiter beschäftigten. Dass Parkinsons Aufsatz ein satirischer Beitrag gewesen war, wurde in der Rezeption allerdings häufig unterschlagen oder übersehen. „Vielleicht könnte der Ulk in diesem Aufsatz uns veranlassen, den Kern der Wahrheit zu erblicken. Denn es lässt sich kaum leugnen, dass wir in der physischen Ausbreitung der öffentlichen Verwaltung sowohl irrationalen wie auch rationalen Einflüssen begegnen, die in seltsamen Gegenströmungen aufeinanderprallen“ (Morstein-Marx, 1959b: 18).

Kurt Karl Doberer (1947: 301) argumentierte, dass die Verstaatlichung selbst keineswegs eine kollektivistische Massnahme darstellte bzw. im Widerspruch mit der Marktwirtschaft stünde. Vielmehr könne „die Übernahme von Betrieben durch die öffentliche Hand ein dringendes Gebot einer rationellen Wirtschaftspolitik“ sein. Dies gelte bei natürlichen Monopolen, wo technisch-organisatorische Gründe unvermeidlich zu einem Monopol führen würden. Wegen ihrer Bedeutung sei dann der Betrieb in staatliche Hände zu legen und nicht als Privatmonopol zuzulassen. Dabei ging laut Doberer (1947: 304) kommunaler Interventionismus mit einem Pluralismus „d.h. die Zersetzung des Staates durch die Interessenparteien“ zusammen einher. Damit der Staat den Interessengruppen widerstehen könne, müsse eine starke und unabhängige Regierung die Allgemeininteressen vertreten und ein qualifiziertes und mit Berufsethos erfülltes Beamtentum an der Spitze stehen. „Bei aller Betonung der eminenten Bedeutung des Beamtentums darf freilich auch seine Problematik nicht übersehen werden. Die ergibt sich daraus, dass das moderne Beamtentum zusammen mit dem modernen zentralistischen Staate entstanden und daher zugleich Ausdruck des Zerfalls der alten Gemeinschaften und der Vermassung ist. [...] Die Moral davon dürfte sein, dass jeder

Zentralismus in der Tat ein notwendiges Übel und nur als solches zu verteidigen ist“ (Doberer, 1947: 310). Zur Frage, wie die staatlichen Institutionen zu organisieren seien, blieb Doberer (1947: 310) vage und verwies auf Lippmanns (1937) *Great Society*, Euckens (1932) *Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus* und Rüstows (1932) *Deutschland und die Wirtschaftskrise*.

Beispielhaft kann die Gefahr des Zentralismus und die Kritik am Bürokratismus an Max Zacherls (1948) *Der Bürokratismus und seine Überwindung* festgemacht werden. Obschon Zacherls Publikation über weite Strecken sehr polemisch war, zeigt sich seine Bedeutung darin, dass viele Verwaltungsinstitutionen es anschafften (Emge, 1950: 1206). Darin kritisierte Zacherl insbesondere die Auswirkungen der Arbeitsplatzgarantie auf die Arbeit der Beamten und die Gefahr, die der Gesellschaft durch die Bürokratisierung drohe. So würde die lebenslange Anstellung dazu führen, dass die Beamten wegen der garantierten Stelle zu selbstherrlichem Verhalten neigten, wohingegen eine Rotation ihnen ihre Ersetzbarkeit aufzeigen und so zu einem demütigeren Verhalten führen würde (Zacherl, 1948: 21). Weiter führten die garantierten Rechte im Staatsdienst einerseits zu einer Selektion eher risikoaverser Leute. Andererseits passten Beamte ihre Verhaltensweisen an, was in „bürokratischen“ Charakteristika wie fehlender Kreativität, Dünkelhaftigkeit, Überheblichkeit sowie pedantisches, bequemes und selbstherrliches Verhalten münden würde (Zacherl, 1948: 12). „Trotz [anfänglicher] innerer Hemmungen wird er daher oft einen Kurs mitmachen, der ihm menschlich, rechtlich oder moralisch widerstrebt. [...] Und das Bedauerliche ist, dass solche Dinge meist auf dem Rücken der unschuldigen Bevölkerung und der unteren Verwaltungsangestellten ausgetragen werden“ (Zacherl, 1948: 23). Emge (1950: 1214) beklagte zudem die fehlende Kundenfreundlichkeit und den mangelnden Demut der Beamten. Diese erklärte er mit der fehlenden Selbstidentifizierung als Volksdiener, die aus der Arbeitsplatzgarantie und der Entfremdung von der normalen Bevölkerung folge. Als Lösung schlug Zacherl (1948: 21) vor, dass das Anstellungsverhältnis in der Verwaltung limitiert oder zumindest ein Wechsel in die Privatwirtschaft gefördert werden sollte: „Wenn sich beim Beamten erste Anzeichen des Bürokraten zeigen und ihm selbst die Verwaltungsarbeit zu alltäglich und zu langweilig erscheint, so soll er die Möglichkeit haben, in die Wirtschaft und das Privatleben hinüberzuwechseln, sich ein Geschäft, ein Kino oder eine Pension zu pachten, wie das in den USA beispielsweise üblich ist, sich freiberuflich, organisatorisch oder verwaltungswirtschaftlich zu betätigen, um dann später vielleicht einmal, mit neuen Impulsen,

Erfahrungen und Eindrücken, frisch und lebensnah an anderer Stelle wiederum Verwaltungsarbeit zu verrichten.“

Karl Renner wehrte sich gegen die übertriebenen Verzerrungen des staatlich-bürokratischen Einflusses auf die Gesellschaft. Da bürokratische Strukturen auch in der Privatwirtschaft existieren, war für Renner (1946: 9) deren Notwendigkeit in der Führung komplexer Organisationen evident. Die Probleme, die aus dem bürokratischen Apparat erwachsen konnten, seien politisch zu lösen: Zwar habe der Faschismus sich der Bürokratie bedient, aber deren Tätigkeit könne auch als „Dienst am Volk“ anstatt eines „Mandats zur Herrschaft“ verstanden werden (Renner, 1946: 8). Wenn die Volksvertreter keine Kontrolle über die Exekutive und deren Verwaltungsapparat ausübe und die Verwaltung die Regierungsfunktion nach rein rationalen, technisch-ökonomischen Kriterien wie beispielsweise der Effizienz organisiere, drohe allerdings das Ende der Demokratie. In einem direkten Bezug auf James Burnhams *Managerial Revolution* (1943) schilderte Renner (1946: 19) die Bedrohungslage folgendermassen: „Die Angehörigen der technischen Berufe fühlen die überragende Bedeutung ihrer Tätigkeit für die Wirtschaftsentwicklung und sprechen von einer Zeit, in der nur die Techniker gebieten. Unter ihnen ist das Schlagwort 'Technokratie' nicht wenig verbreitet; andere Zeichendeuter unserer stürmischen Gesellschaftsentwicklung sehen in den Angestellten überhaupt die neue herrschende Klasse, die den Kapitalismus ablösen und dem Sozialismus vorbauen werde, sie sprechen von der Revolution des Managerismus, der logisch zu Ende gedacht nichts anderes wäre als ein Ratiofaschismus.“ Dieser Gedankengang wurde auch von Borch aufgenommen. Allerdings sei die konkrete Auswirkung der Revolution der Technokraten unbestimmt, wie Borch (1954: 82) fortfuhr. Wie Burnham (1943) bzw. Achminow (1950) gezeigt hätten, besitze diese Revolution sowohl ein Potential, in einer sozialistischen „Diktatur der Funktionäre“ wie auch in der „Wiederherstellung des Privateigentums und eine freiheitlich Daseinsgestaltung im ganzen“ (Borch, 1954: 82) zu münden.

Der Begriff des Ratiofaschismus stellte neben dem Bezug auf die rationale Verwaltung und neben der Anspielung auf Karl Popper und auf die kritischen Rationalisten insbesondere einen Verweis auf Webers Idealtypus der Bürokratie (vgl. Kapitel 2.3.3.1) dar. Die idealtypische Konzeption stimme allerdings in fundamentalen Fragen nicht mit der Realität überein. So befürwortete Zacherl das Prinzip der Weberschen Meritokratie und kam zur Einschätzung, dass de facto die Sachlage eine andere sei: „Befördert wird er [der Beamte] ohnehin nicht nach



Leistung, sondern nach dem Absterben seiner Vordermänner, sodass er also gar keinen Grund hat, durch besondere Leistung und Tüchtigkeit hervorzutreten“ (Zacherl, 1948: 22). Nicht nur würde dadurch gute Leistung nicht honoriert, die automatische Beförderung nach dem Anciennitätsprinzip führe dazu, dass in den höheren Stellen ein gewisses Mass an Unfähigkeit feststellbar sei. Dies unterminiere die Grundlagen der Weberschen Position und die postulierte Überlegenheit der Bürokratie verkehre sich in ihr Gegenteil.

Bei aller Kritik nannte Emge (1950: 1216) Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit, Verlässlichkeit, Geschultheit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Diskretion, straffe Unterordnung und technische Überlegenheit als Vorteile des bürokratischen Organisations- und Funktionsprinzips. Damit konstatierte er, dass zumindest teilweise der Webersche Idealtypus auch in der Realität zu finden war. Auch Morstein-Marx bezog sich für den Untersuchungsgegenstand der Bürokratie vor allem auf Weber. Allerdings hielt er (1959b: 110) fest, dass Weber keine empirische Beobachtungen gemacht habe. Insbesondere habe er noch nicht die Gelegenheit gehabt, „selbst zu beobachten, wie leicht sich sogar eine starke Bürokratie mit der Peitsche des totalen Staats zum Ducken bringen lässt. Er sah niemals mit eigenen Augen, wie ein Berufsbeamtentum dazu gebracht werden konnte, durch Auslieferung seiner institutionellen Ethik und Rationalität selbst an seiner Zerstörung mitzuwirken“. Morstein-Marx führte auch Hayek in seiner Einführung in die Bürokratie als empfehlenswerte Literatur auf – gleichwohl Morstein-Marx nicht auf dessen wohl bekanntestes Buch *Der Weg zur Knechtschaft* (1952), sondern auf das damals gerade neu erschienene *Missbrauch und Verfall der Vernunft* (1959) verwies. Morstein-Marx (1959b: 12) hielt jedoch explizit fest, dass er Hayeks Einschätzung, wonach das Wachstum des Wohlfahrtsstaats ein „Zustand selbst herbeigeführter Stagnierung und schliesslichen Verfalls“ sei, nicht teile. Im Gegenteil, Morstein-Marx hielt das Wachstum der Verwaltung für eine notwendige Begleiterscheinung von Industrialisierung und Urbanisierung. „Die Ausgestaltung des staatlichen Verwaltungsapparats zu seiner gegenwärtigen Grösse stellt in der Hauptsache eine Parallelerscheinung zur Entwicklung der Industriewirtschaft dar. Industrialisierte und verstädterte Gesellschaften sind auf den Staat in all seinen verschiedenen Eigenschaften angewiesen – als Ordner, als Schiedsrichter, als Versicherer, als Verrichter von Dienstleistungen, als Quelle von Zuschüssen und Darlehen, als Garant von allgemeinen Mindestanforderungen an ein ‚menschenwürdiges Dasein‘ und als Fachmann für wirtschaftliche und soziale Diagnose und Reparaturen.“

Morstein-Marx (1959b: 47) unterschied zwei wesentliche Konzeptionen, die in der polemischen und normativ gefärbten öffentlichen Debatte in Deutschland jeweils positiv oder negativ besetzt sein konnten. Bürokratie könne einerseits einfach eine Organisationsform bezeichnen, die aus einer ablehnenden Perspektive häufig auch als Organisationskrankheit wahrgenommen würde. Andererseits sei die Bürokratie auch ein Merkmal des modernen Staats bzw. eine Verwerfung des modernen Staats. Sich auf die Weberschen Merkmale beziehend bezeichnete Morstein-Marx für den Organisationstyp der Bürokratie „Hierarchie, Zuständigkeit, Spezialisierung, berufliche Ausbildung, feste Bezahlung, und ständige Stellung“ als charakteristische Merkmale. Grundbedingungen ihrer Leistungsfähigkeit seien Rationalität, Verantwortlichkeit und Befähigung. Die bürokratische Rationalität sei dadurch gekennzeichnet, „das zu tun, was getan werden muss – und zwar vollständig, schnell und billig“ (Morstein-Marx, 1959b: 48). Wie Morstein-Marx weiterfuhr, ist die „[...] Bürokratie [...] ein Instrument zur Erreichung festgelegter Ziele durch Anwendung bestimmter Mittel [...]. Aus diesem Grunde nehmen wir bei der Betrachtung der werktätigen Bürokratie wahr, wie menschliche Wesen sich im Rahmen von festgelegten Zwecken, von gegebenen organisatorischen Bindungen und von vorgeschriebenen Arbeitsmethoden verhalten – kurz gesagt, in einem institutionellen Zusammenhang, der ihrer persönlichen Einflussnahme überwiegend entrückt ist“.

Morstein-Marx (1959b: 122-123) verteidigte insbesondere die Bedeutung der Arbeitsplatzsicherheit. In ihr sah er die Garantin dafür, dass die Beamten ihre Aufgaben wahrnehmen und auch Entscheide fällen konnten, die sachlich richtig aber unpopulär seien bzw. nicht den politischen Interessen entsprechen würden: „Wenn seine Stellung gefährdet wird, kann die erschreckende Erkenntnis leicht dazu führen, dass er seinen Dienstgeist wie auch sein moralisches Rückgrat verliert. Wie wir schon früher sahen, war Hitler imstande, durch die Durchlöcherung der Statusgarantien die festgefügte deutsche Bürokratie ganz nach seinem Willen zu biegen, obwohl man die Zahl der Beamten nicht vergessen darf, die sich dem im Geist erfolgreich widersetzen.“ Während eine politische Kontrolle der Verwaltung als unentbehrlich eingeschätzt wurde, hing laut Morstein-Marx (1959b: 57) das gewünschte Verhalten der Bürokratie wesentlich von der Verantwortlichkeit des Individuums ab. Dabei seien drei Arten der Verantwortlichkeit zu unterscheiden: Neben der persönlichen Verantwortung des Einzelnen für die eigenen Handlung verlange die institutionelle Verantwortung die Annahme von Befehlen von den Vorgesetzten. Die öffentliche

Verantwortung verlange die Orientierung am öffentlichen Interesse sowie die „willige Unterwerfung unter die Gesetze [in deren Geiste als auch Buchstaben] als die allgemeine Anweisung der Volksvertreter“ (Morstein-Marx, 1959b: 58). Die persönliche Verantwortung sei nötig, weil die institutionelle und öffentliche Verantwortlichkeit in Widerspruch stehen können, jedoch „[d]ie institutionelle Disziplin [...] die schärferen Krallen der – aus guten oder schlechten Gründen – unverzüglich anwendbaren Strafgewalt“ (Morstein-Marx, 1959b: 59) hat und die Gebote des öffentlichen Interesses sich im Vergleich dazu nur schwer durchzusetzen vermögen. Daher bilde das Gewissen des einzelnen Beamten das Fundament der persönlichen Verantwortung und sichere dadurch den Einsatz der Verwaltung für das öffentliche Wohl. Wenn hingegen die öffentliche Verantwortlichkeit das Verhalten des Individuums dominiere, werde die Einheit der Organisation geschwächt und insofern ihrer Leistungsfähigkeit geraubt. „Wo persönliche Verantwortlichkeit weder mit der institutionellen Verantwortlichkeit enge Beziehungen unterhält, darf man erhebliche Anarchie in der Organisation erwarten; dann gerät jeder Begriff der Verantwortlichkeit den andern in den Weg“ (Morstein-Marx, 1959b: 59). Die persönliche Verantwortlichkeit bedinge also auch eine Verwaltungsethik. Obschon Morstein-Marx dem aktuellen Diskurs in der *US-Public Administration* vertraut und als deutsche Referenz über den Stand der Verwaltungswissenschaft in den USA anerkannt war (Morstein-Marx, 1958; 1959b; 1963a; 1965a), verweist er betreffend einer Verwaltungsethik kaum auf sie. Interessant ist dies besonders, weil diese Debatte in den USA von der Behandlung der nationalsozialistischen Verwaltung geprägt war. So habe sich gezeigt, dass die Verwaltung neben Effizienz und Effektivität weitere Normen benötige, denn „Belsen and Dachau were ‘efficient’ in one scale of values“ (Dahl, 1947: 2). Die Absenz dieses Bezugs ist umso bemerkenswerter, als die Rationalität und Effizienz, mit der die Ermordung der Juden organisiert worden war, bereits von prominenten Zeitgenossen wie Kogon (1948: 84) oder Horkheimer und Adorno (1944: 5) erkannt und thematisiert worden waren (Greven, 2007). Trotz der lebhaften Diskussionen über die Bürokratie hielt Morstein-Marx noch 1965 fest, dass die Verwaltungswissenschaft erst in ihren Anfängen stecke und über einen spärlichen Bestand in den Bibliotheken verfüge. Zudem bestünde diese zu grossem Teilen aus historische Arbeiten über die „vergangenen Zeiten“ (Morstein-Marx, 1965b: 34). Aber „[e]ine Zivilisation, die sich in all ihren Bereichen in ständig zunehmendem Ausmass auf das Verwalten stützt, hat Anlass, diese Fragen ernst zu nehmen. Unsere Zeit kann es sich aus ihren eigenen Lebensbedürfnissen nicht leisten, in der Gestaltung der Verwaltung, ja: selbst in ihrer Duldung, der

wissenschaftlichen Klarstellung zu entraten. Was die Gesellschaft so vielseitig berührt, was mit ihrem Funktionieren so innig verknüpft ist, darf nicht im Dämmerlicht verharren" (Morstein-Marx, 1965b: 35). Zur spärlichen Literatur über den Ist-Zustand gehörten etwa Ellweins (1963) *Regierungssystem der BRD*, Eschenburgs (1955) *Klugheitsregeln in der Verwaltung. Ämterpatronage im Parteienstaat*, Hennis' (1964) *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik* oder Wildenmanns (1963) *Macht und Konsens als Problem der Innen und Aussenpolitik*.

Zwar sei es nicht überraschend, dass theoretische Aspekte wie die instrumentale Rolle der Verwaltung analysiert worden sei. Aber theoretische Arbeiten und die Postulierung einer Verwaltungsnorm würden nicht zu den notwendigen Anpassungen in der Verwaltung führen. „Die Spannung zwischen den Ansprüchen der Norm und dem tatsächlichen Geschehen sowohl innerhalb des Apparats, in den Arbeitsbeziehungen der Beteiligten, wie auch im Verhältnis des Apparats zur Aussenwelt ist ein wichtiges Thema der Verwaltungswissenschaft, nicht zum letzten, um die Möglichkeit bewusster Einflussnahmen als Grundlage der institutionellen Leistungsfähigkeit und Kontrolle auszumessen" (Morstein-Marx, 1965b: 36). Bislang sei die Verwaltungswissenschaft in Deutschland in Verwaltungsrecht, Verwaltungspolitik und Verwaltungslehre unterteilt worden. Das Verwaltungsrecht habe mit der Etablierung rechtsstaatlicher Regeln grosse Arbeit geleistet, sich aber im Verlaufe der Zeit von der Verwaltungspraxis entfernt. Die Verwaltungspolitik untersuche die Verwaltungsziele und die dazu passenden Organisationsstrukturen, stecke aber noch immer in ihren Anfängen. Die Verwaltungslehre beschäftige sich mit der Vermittlung der Grundsätze und „[w]enn wir [...] die Verwaltungslehre [von Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik] absondern wollten, bliebe von ihr wenig übrig" (Morstein-Marx, 1965b: 38). Deshalb sei die historisch erklärbare, aber nicht länger treffende Dreiteilung aufzugeben und in einer geeinten Verwaltungswissenschaft zusammenzuführen. Die Verwaltungswissenschaft als solche habe an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer erst 1962 begonnen. "Vielleicht ist der Beginn der Wiederbelebung [der Verwaltungswissenschaft] schon wahrzunehmen. Vielleicht mutet uns der Stand der Verwaltungswissenschaft im deutschen Bereich vornehmlich deshalb also so unbefriedigend an, weil wir die Notwendigkeit erkannt haben, höhere Anforderungen an ihre inhaltliche Aussagekraft und an ihre methodologische Verlässlichkeit zu stellen" (Morstein-Marx, 1965b: 34).

### 3.4 Orientierung an den USA

*In der Phase der demokratischen Verwaltung hatten die USA eine Vorbildfunktion als Demokratie. Zudem galt die US-Verwaltungswissenschaft sowohl betreffend die epistemologischen Grundlagen aber auch wegen ihrer Etabliertheit als akademische Institution als beispielhaft.*

In der ersten Phase nach dem Krieg war der Transfer von aussen motiviert. Fragestellungen, die nur nach Motiven für den Transfer in der deutschen Verwaltungswissenschaft selbst suchen, zielen daher an der Sachlage vorbei. Nach der Niederlage im Zweiten Weltkrieg schränkten die siegreichen Alliierten die deutsche Souveränität stark ein. Unter anderem griffen sie in die Bildungspolitik ein und stärkten den Bereich der Sozialwissenschaften. Von diesen wurde erwartet, dass sie einen Beitrag zur Demokratisierung der Gesellschaft wie auch der staatlichen Institutionen leisten würden (Gerhardt, 2007). Durch eine entsprechende Personalpolitik sowie durch eine Förderung des kulturellen Austauschs wurde daher der Ideentransfer aus den USA nach Deutschland herbeigeführt.

Allerdings führte dieser Umstand in einer zweiten Phase zu einer wissenschaftsinternen Dynamik in den Sozialwissenschaften, die sich an dem Wissensstand in den USA orientierten. „In den zwölf Jahren der Nazizeit war Deutschland aus dem internationalen Wissenstransfer herausgefallen. Die bahnbrechenden Entwicklungen des Auslands mussten nun in Deutschland eingeholt werden“ (Gerhardt, 2007: 162). Die deutsche Verwaltungswissenschaft, die sich nie zu etablieren vermocht hatte, stand nach dem Krieg wieder am Anfang. Da sich die Verwaltungswissenschaft in den USA bereits etabliert hatte, nahmen sich die deutschen VerwaltungswissenschaftlerInnen die amerikanische Schwesterdisziplin als Beispiel.

#### 3.4.1 USA als Urheber des Exports

*Aufgrund des politischen Kontextes war die Nachkriegsphase stark durch die USA beeinflusst. Der Transfer wurde zuerst primär von Senderseite gefordert und gefördert, weshalb der Ideentransfer in dieser Phase als Export zu kategorisieren ist. Der Ideenimport durch deutsche WissenschaftlerInnen setzte erst in einer zweiten Phase ein.*

Aus politischen Überlegungen sorgten die Siegermächte dafür, dass die staatlichen Institutionen einen demokratiesichernden Fokus beinhalten würden. Um diese Entwicklung zu

begleiten, wurden die bestehenden Bildungsinstitutionen um Forschungsrichtungen ergänzt, die eine pluralistische und demokratische Ausrichtung aufwiesen. Sie orientierten sich vorwiegend an den Bildungseinrichtungen der USA. Nicht nur befanden sich die US-Vorbilder in einer realpolitischen Position der Stärke, sondern sie genossen auch eine normative Legitimität in der Themensetzung. Zudem hatten sie in der erreichten Qualität und Relevanz der Forschungsfragen und –ansätze eine Spitzenposition errungen.

Konkret führten zwei Mechanismen zur Verbreitung der Ideen: Erstens wurde das Lehrpersonal an den deutschen Universitäten primär aus dem Kreis deutschstämmiger Emigrierten rekrutiert, die kurz- oder langfristig nach Deutschland zurückkehrten und den neuen Forschungsstandard in Deutschland vertraten. So trug der Verfassungsrechtler Carl J. Friedrich mit seinen Publikationen über den modernen *Verfassungsstaat* (1953) und über die administrative Verantwortlichkeit (1940; 1960) zur Re-etablierung rechtsstaatlicher Konzepte bei und gehörte zu den Gründern der vergleichenden Politikwissenschaften in Deutschland (Beyme, 1997). Auch Morstein-Marx schrieb mehrere vergleichende Studien: Einerseits über die Verwaltungen (1933a; 1939; 1959b; 1961; 1963a; 1964) und andererseits über die Verwaltungswissenschaften (1958; 1965a; 1969).

Zweitens wurden Austauschprogramme geschaffen, um den deutschen wissenschaftlichen Nachwuchs in US-Universitäten bzw. an Summerschools in den USA oder in Europa auszubilden, um sie mit dem geeigneten theoretischen und praktischen Werkzeug auszurüsten und ihre Forschung in die gewünschten Bahnen zu lenken. Die Förderung deutscher WissenschaftlerInnen in der Ausbildung aber auch in der Lehre legitimierte sich aus der Erwartung, dass einheimische ForscherInnen eine bessere Akzeptanz in der Bevölkerung wie auch in der Wissenschaftsgemeinschaft hätten (Morgenthau Jr., 1945: 146). Daher wurde der Einfluss der US-Ursprünge kaum betont. Vielmehr wurde aufgezeigt, inwiefern die Politik- und Verwaltungswissenschaft eine Kontinuität in der deutschen oder zumindest europäischen Wissenschaftstradition darstellte bzw. dass das Fehlen dieses Forschungsbereichs ein zu behebendes Manko darstellte. Denn, wie Flechtheim (1953a: 3) feststellte, stimmten in der Nachkriegszeit noch immer viele Mannheims (1952 [1936]: 143) Diktum zu, wonach die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Politik der deutschen Wissenschaftskonzeption widerspreche. Dies führte dazu, dass sich die deutsche Auseinandersetzung mit dem deutschen Staat vorwiegend auf klassische Texte wie diejenigen der griechischen Philosophen und der französischen politischen Philosophie, sowie auf deutsche Vordenker wie von Stein

und Weber bezog. Dadurch wurde eine Kontinuität hergestellt, welche die Ausbildung der älteren Generation mit dem neuen Forschungsparadigma in Einklang brachte. Der neue Ansatz wurde durch den Generationenwechsel rasch zementiert. Was Gerhardt (2007: 158) für die Soziologie argumentiert, galt auch in der Verwaltungswissenschaft: „[D]ie Nachkriegsgeneration [...], die teilweise in den USA studierten, wurde bereits am Ende der fünfziger Jahre an die Universitäten berufen. Diese damals knapp Dreissigjährigen [...] hatten eine aussichtsreiche Zukunft. Sie waren die erste Generation der nationalsozialistisch unbelasteten und durch das Exil nicht zeitweise entwurzelten Persönlichkeiten. Sie konnten in einem einzigen Jahrzehnt zu international renommierten Fachkollegen werden.“

### **3.4.2 US Verwaltungswissenschaft als Vorbild**

*Die Verwaltungswissenschaft hatte sich in den USA bereits zu etablieren vermocht. Die deutsche Verwaltungswissenschaft trachtete danach, es ihr gleich zu tun, und nahm sich diese sowohl institutionell wie auch inhaltlich zum Vorbild.*

Die Ausstrahlungskraft der USA auf die deutsche Politik- und Sozialwissenschaft beruhte nicht nur auf ihrer politischen Macht. Vielmehr konstatierte etwa Glum (1952: 162), dass Deutschland verglichen zu den USA oder Frankreich in der Pflege der politischen Wissenschaft zurück lag. In Deutschland wurden politische Philosophie und vergleichendes Verfassungsrecht sowie Veranstaltungen über die Geschichte der politischen Ideen oder über die Rolle der politischen Parteien vorwiegend in der Tradition der Rechtsphilosophie oder als allgemeine Staatslehre abgehandelt. Dies sei der Fall, ob dies in der Rechtswissenschaft oder an philosophischen oder staatswissenschaftlichen Fakultäten geschehe. Eine Disziplin im Sinne der Political Science wie in den USA habe sich nicht etablieren können, weil “[d]ie deutschen Staatsrechtslehrer [...] nicht geneigt [sind], etwa auf die Allgemeine Staatsrechtslehre oder die Rechtsphilosophie zu Gunsten von Vertretern einer neuen Disziplin zu verzichten. Dazu kommt, dass eine Wissenschaft, die wie die Jurisprudenz in erster Linie für die Juristen da zu sein hat und die ausserdem lange vom Rechtspositivismus beherrscht war, sowohl die soziologische als auch die ideologische Grundlage der wissenschaftlichen Politik vernachlässigen musste” (Glum, 1952: 164). Da eine Ausbildung in der Politikwissenschaft weder zur Beamten- noch zur Lehrerlaufbahn berechtige, habe die Rechtswissenschaft ein weitgehendes Monopol in der Ausbildung der Beamten, weswegen die Rechtswissenschaft keinen Anreiz habe, sich mit anderen Disziplinen auszutauschen. „Wir kommen, nachdem der

monarchische und Beamtenstaat zu Ende ist, und wir weder eine Diktatur von rechts noch von links wollen, mit der alten autoritären Staatstheorie, ob sie nun von Hegel oder Stahl herkommt, und den Pflichtbegriffen des Preussentums nicht mehr aus. Wir müssen sie durch eine demokratische Erziehung ersetzen" (Glum, 1952: 164-165).

Die Situation in den USA stellte sich weit besser dar. Glum (1952: 155) verwies auf die USA, wo eine Spezialabteilung der *political science* die historischen, soziologischen, juristischen oder philosophischen Fragen erörterte, die das staatliche bzw. gemeindliche Leben, die Verfassung, Verwaltung, Regierung, politische Parteien, *pressure groups*, Innenpolitik, Sozialpolitik oder die Aussenpolitik betrafen, während sie in Deutschland einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung harrten. Auch Flechtheim (1953a: 4) hielt fest, dass die *governance* als spezialisierte Forschungsrichtung der US-Politikwissenschaft der deutschen Politik-, Staats-, bzw. Verwaltungswissenschaft ein Vorbild bot. Die *governance* habe sich als Disziplin etabliert, an deren Existenzberechtigung und Bedeutung in Amerika niemand mehr zweifle. Nicht nur zeige diese, dass eine wissenschaftliche Berechtigung für das Forschungsfeld existiere, sondern sie stelle den aktuellen Forschungsstand einer wissenschaftlichen Fragestellung dar. Obschon dies vor 1918 durchaus auch in Deutschland anerkannt gewesen sei, habe sich dann „[...] das Schwergewicht der politischen Forschung nach den Vereinigten Staaten zu verlegen begonnen, und erst nach 1945 fing man in Deutschland wieder an, sich für die Wissenschaft der Politik zu interessieren“ (Flechtheim, 1953a: 28-29). Die theoretische Anschlussfähigkeit an die US-Verwaltungswissenschaft war laut Markull (1957: 68) einfach, beruhe doch die sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Verwaltung in der USA auf der Doktrin der *politics-administration-dichotomy*. Diese sei „[i]m Prinzip [...] genau die gleiche These, die gleichzeitig in Deutschland Max Weber in seiner Bürokratietheorie entwickelte“.

Überhaupt genoss die Komparatistik nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1970er Jahre hohe Aufmerksamkeit: „Das erklärt sich nicht zum letzten durch die unmittelbare Teilnahme der Vereinigten Staaten an der institutionellen Kräftigung der sogenannten Entwicklungsländer. Leistungsfähige Verwaltung ist eine wesentliche Voraussetzung. Die Massstäbe und Methoden der westlichen Welt sind jedoch in den Entwicklungsländern keineswegs allgemein anwendbar; die Verhältnisse sind zu verschieden“ (Morstein-Marx, 1965b: 47). Es gehe darum, die relevanten Umstände wissenschaftlich zu ermitteln und dann unter Berücksichtigung dieser auf die neue Ordnung hinzuarbeiten und Ansätze zu erproben, die eine höhere Leistungsfähigkeit der Verwaltung ermögliche (Morstein-Marx, 1965b: 48). In der



unmittelbaren Nachkriegszeit gehörte Deutschland in den Kreis der Entwicklungsländer. Durch den Vergleich mit den USA sollte der Blick der deutschen Verwaltungswissenschaft für theoretische Zusammenhänge sowie auf die eigenen Partikularitäten geschärft werden (Morstein-Marx, 1959b: 24). Kulturelle Unterschiede zeigten sich etwa in der Wahrnehmung der Verwaltung. „Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten sind in Europa Hinweise auf die Bürokratie – vor allem, wenn nicht von ‚Bürokratie‘ schlechthin die Rede ist – normalerweise von einer negativen Absicht oder Sinnfärbung frei. In Europa ist der Begriff entgegen dem amerikanischen Sprachgebrauch im grossen und ganzen gefühlsmässig neutral geworden“ (Morstein-Marx, 1959b: 29). Nur bezüglich des bürokratischen Verhaltens, „alles genau nach dem Buchstaben der Vorschriften zu tun, bessere Gründe zu ignorieren und der Aussenwelt kalt und distanziert gegenüberzustehen“ (Morstein-Marx, 1959b: 29), relativierte er diese Einschätzung der öffentlichen Stimmung.

Auch inhaltlich orientierte sich die deutsche Verwaltungswissenschaft an den US-Kollegen. Neben der Verwaltungstheorie, die die Rolle der Verwaltung in der Politik suchte und sich dabei auf Wilson und die progressive *Public Administration* bezog, hatte die Organisationssoziologie den grössten Einfluss in der deutschen Verwaltungswissenschaft. In der soziologischen Theorie der Bürokratie nahm Robert K. Merton eine herausragende Rolle ein und „innerhalb der letzten Jahrzehnte ist die Zahl derer, die in diesem Zusammenhang Erwähnung verdienen, erheblich angewachsen“ (Morstein-Marx, 1959b: 30).

Auf Interesse stiess, dass die Spitze der Exekutive und der grosse administrative Körper des Apparates soziologisch ganz verschiedenen Gruppen angehörten (Borch, 1954: 229). In Kombination mit den eingeschränkten Eintrittsmöglichkeiten in die Verwaltung überhaupt konnte dies ein Problem darstellen, wie Ellwein (1966: 27-28) feststellte: Denn für das offenere System der USA habe Wright Mills (1962) zeigen können, dass die Durchmischung von politischer, militärischer und wirtschaftlicher Führungsschicht sowie „ihre Offenheit nach 'unten' Voraussetzung für die Stabilität eines modernen Gemeinwesens sind, dem die numinose Abgrenzung der politisch Herrschenden fehlt.“

Für die Organisationssoziologie war weniger ein normatives Argument entscheidend, sondern vielmehr die Unterscheidung formaler und informeller Strukturen durch Elton Mayo (1933). Diese Verschiebung zeigte sich auch in der veränderten verwaltungswissenschaftlichen Fragestellung. Die Organisationssoziologie suche Antworten auf die Frage, „Was geschieht wirklich?“ (Morstein-Marx, 1965b: 47). Dabei habe sie gezeigt, dass die vom Verwaltungsrecht

postulierte Gesetzmäßigkeiten der Verwaltungsabläufe die beobachtete Realität nicht abbilden würde und deshalb die Verwaltung nicht aus gesetzlichen Regeln oder aus Aufgaben der Verwaltung verstanden werden könnten. Vielmehr würde eine Beschränkung auf das Verwaltungsrecht zu unzulässigen Vereinfachungen führen bzw. wie es Ellwein (1966: 61) formulierte, würden dabei „Schattierungen und Nuancierungen verhüllt“. Die Organisationssoziologie sei daher besser geeignet, die allgemeinen Organisationsprobleme und die wichtigen informellen Abläufe in der Verwaltung und die verschiedenartigen Bezugssysteme zu untersuchen. „Ein höherer Beamter ist z.B. orientiert an der Wissenschaft, deren Studium ihm den Zutritt zum öffentlichen Dienst ermöglicht hat; er ist weiter orientiert an dem Fachgebiet und dem Recht des Verwaltungszweiges, in dem er tätig ist. Er muss sich drittens richten nach dem, was in seiner speziellen Behörde üblich ist, und er hat viertens das Recht, die Eigentümlichkeiten seiner eigenen Person ins Spiel zu bringen, sich also durch besondere Tugenden und Untugenden beliebt oder unbeliebt zu machen, mit seinen Mitarbeitern reibungslos oder spannungsgeladen zusammenzuarbeiten usw.“ (Ellwein, 1966: 75). Für die Untersuchung dieser Bereiche sei die amerikanische Verwaltungswissenschaft massgebend, wobei Ellwein (1966: 61) und Morstein-Marx (1965b: 182-183) Barnards *Organization and Management* (1948), Blaus *Bureaucracy in Modern Society* (1956), Griffiths *Administrative Theory* (1959), Lawrences *Organizational Behavior and Administration* (1961) Simon und Waldo *Perspectives on Administration* (1959), Whytes *The Organization Man* und Agryris' *Personality and Organization* (1957) als bedeutendste Inspirationen bezeichneten. Trotz der Orientierung an den USA wurden auch wesentliche Schwächen in der US-Verwaltungswissenschaft ausgemacht. So hielt Markull (1957: 18) etwa gar nichts von den Vorlieben der amerikanischen Kollegen, verschiedene Ordnungsprinzipien in „Dekalogen“ zusammenzuführen. Dabei stimmte er in seiner Kritik mit einer aufstrebenden Gruppe von US-Verwaltungswissenschaftler überein, von denen namentlich Herbert Simon (1946) diese Praxis in seinem einflussreichen *Proverbs of Public Administration* kritisierte. In Deutschland wurde Simon in den 1950er Jahren allerdings erst am Rande wahrgenommen (Grabower, 1955). Auch Flechtheim (1953b: 4) sprach sich dagegen aus, blindlings denselben Pfad einzuschlagen, den die amerikanischen Kollegen verfolgten. Trotz des Bezugs auf die USA und der Anerkennung, dass dort die Politik „schon seit Jahrzehnten als selbständiger Forschungs- und Lehrgegenstand wächst, blüht und gedeiht“, spottete er über die Auswüchse mittels komplizierter mathematischer Formeln „die grössten Binsenwahrheiten“ ohne

zusätzlichem Erkenntniszugewinn abzubilden, wie es beispielsweise Kort (1952) mit der Quantifizierung von Aristoteles' Theorie der Revolution versucht habe. Die quantitativen Ansätze gewannen allerdings nicht nur in den USA, sondern auch in Deutschland zunehmend an Popularität. Mit dem Aufstieg dieses neuen Paradigmas setzt sich das folgende Kapitel auseinander.

#### 4. Kybernetik, das politisch-administrative System und die Etablierung der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft in Deutschland

Während sich das Interesse in der ersten Nachkriegsphase vor allem auf die Verwaltung und die Rolle der Beamten in der Demokratie konzentriert hatte, war die Verortung der Verwaltung im Staatskonzept weitgehend der klassischen Vorstellung nach Montesquieu verhaftet geblieben. Dabei war für die Verwaltung kein eigener Platz in der klassischen Gewaltenteilungslehre vorgesehen. In einer zweiten Nachkriegsphase vollzog sich jedoch ein Paradigmenwechsel, indem die klassische Dreiteilung des Staats in Exekutive, Legislative und Judikative in einem politisch-administrativen System (PAS) zusammengefasst wurde. Dieses Kapitel legt dar, wie und warum dieser Wechsel stattfand und welchen Einfluss dabei der Transfer des kybernetischen Ansatzes hatte. Der kybernetische Ansatz übte auf mindestens drei verschiedene Weisen einen relevanten Einfluss auf die Verwaltungswissenschaft aus: Neben der Ablösung der *trias politica* hin zu einer Verschiebung in Richtung politisch-administratives System trug die Kybernetik zur Akzeptanz und Dominanz des mathematischen Forschungsparadigmas, das heisst von quantitativen und positivistischen Ansätzen, in den Sozialwissenschaften bei. Schliesslich übte die Kybernetik auch als Automation einen grossen Einfluss auf Verwaltungstätigkeit und folglich auch auf die Verwaltungswissenschaft aus.

Im Kapitel II.4.1 folgt eine Einleitung in die Thematik und in den epistemologischen Hintergrund der Kybernetik. Das zweite Kapitel (II.4.2) zeigt den politischen und soziokulturellen Kontext und den wissenschaftsinternen Diskurs auf, die zusammen eine Rezeption der Kybernetik begünstigten. Anschliessend wird ausgeführt, wie die deutsche Verwaltungswissenschaft ihre meta-theoretischen Ansätze (II.4.3.1), sowie ihre Konzeption des Staats (II.4.3.2) und der Funktion der Beamtenschaft (II.4.3.3) überarbeiteten. In II.4.3.4 wird schliesslich darauf eingegangen, wie diese Entwicklung zu einer Anpassung der Methodenparadigmen in der Verwaltungs- und Politikwissenschaft führte. Abschliessend (II.4.4) folgt eine Diskussion, wie dieser Paradigmenwechsel und die Übernahme der Konzepte aus den USA zur Institutionalisierung der Verwaltungswissenschaft als sozialwissenschaftliche Disziplin in Deutschland führte.

#### 4.1 Eingrenzung des kybernetischen Ansatzes

*Eine eindeutige Definition der Kybernetik existiert nicht. Die politische Kybernetik war geprägt von der Auffassung, dass die Gesellschaft als Gesamtsystem sich funktional ausdifferenziert hatte. Die verschiedenen Subsysteme waren durch den Fluss von Informationen aneinander gekoppelt.*

Die Kybernetik, wie sie in diesem Kapitel behandelt wird, orientierte sich an Strukturfunktionalismus und Informationstheorie. Kybernetische Systeme werden als Kommunikationssysteme charakterisiert, die sich durch Informationsfluss und -verarbeitung von ihrer Umwelt abgrenzen. Gemäss Luhmann (1966b: 41) stellte dies das geeignete Konzept für das Verständnis der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung und der Funktionsweise des Staats dar.

Grundlegend für die Kybernetik waren einerseits die Arbeiten Claude E. Shannons (1948) und Norbert Wiener (1948; 1950), was die Informationstheorie und die Ursprünge der Kybernetik anbelangt. Bezüglich der politischen Kybernetik, die direkt auf die deutsche Verwaltungswissenschaft einwirkte, waren es Karl W. Deutsch (1963) und Stafford Beer (1962), die die fundamentalen Änderungen der Staatstheorie und Verwaltungswissenschaft in Deutschland inspirierten. Ebenfalls einflussreich, jedoch für die zeitgenössische deutsche Verwaltungswissenschaft vorwiegend indirekt, waren die Konzepte Herbert Simons (1947) insbesondere in der Konzeption intelligenter Systeme bzw. des institutionellen Lernens, die Simon explizit auf die Verwaltung anwandte.

Kybernetik und Technokratie teilten einen technophilen Diskurs (Koch und Senghaas, 1970; Senghaas, 1970). Wesentliches Unterscheidungsmerkmal spielte dabei der Begriff der Information. Während in der klassischen Technokratie eine Orientierung an der Industrie und an der Verarbeitung physischer Gegenstände dominant war, propagierte die Kybernetik eine Automatisierung informationeller Gegenstände, also Daten und Nachrichten, anhand von Algorithmen<sup>8</sup>. Deshalb wurden die ersten mechanischen Rechenmaschinen wie diejenigen von Wilhelm Schickard (1623), Blaise Pascal (1642), Gottfried Leibniz (1671) oder Charles Babbage (1864) zu den Anfängen der Kybernetik gezählt (Frank, 1969b; Klaus, 1964a; Lang, 1966; Pias, 2004; Wussing, 2009). Angesichts des Bemühens, durch prominente Vorläufer das eigene Anliegen zu stärken, sollte man jedoch grosse Vorsicht bei der Bewertung dieser Position

---

<sup>8</sup> Ein Algorithmus bezeichnete eine eindeutige Vorschrift, welche Rechenoperationen unter welchen Bedingungen und in welcher Reihenfolge durchzuführen sind (Frank 1969, 34).

walten lassen. „Die grundsätzliche Bedeutung dieser frühen Erzeugnisse kybernetischer Technik besteht darin, dass sie eine vorausgehende Analyse jener geistigen Tätigkeit voraussetzen, die sie ersetzen („objektivieren“) sollen; diese Analyse muss so weit gehen, bis die Gesetzmässigkeit des folgerichtigen Verlaufs (des „Algorithmus“) der zu objektivierenden geistigen Arbeit erkannt und mitteilbar gemacht wird“ (Frank, 1969a: 13). Auf einer abstrakteren Ebene wurde die Kybernetik als System begriffen, dass wie Malthus‘ Dynamik von Bevölkerungswachstum und Mortalitätsraten oder Smiths „unsichtbarer Hand“ zu einem dynamischen Gleichgewicht, d.h. zu einer Isostabilität, führt. Daher zählte Georg Klaus (1964a: 505-507) auch Karl Marx zu den frühen Vorläufern der Kybernetik. Obwohl Marx nicht die kybernetische Terminologie verwendet habe, seien materialistischer Unterbau und ideologischer Überbau und auch die dialektische Auseinandersetzung der Klassen implizit als Regelsystem konzipiert. Eine derart breite Definition der Kybernetik wie bei Klaus verwässert jedoch die grundlegenden Besonderheiten des kybernetischen Ansatzes.

Während es einerseits unumstritten ist, dass Wiener den Begriff der Kybernetik prägte, bleibt die Definition, was Kybernetik genau bedeutet, unklar. Noch komplizierter ist, dass der Sachverhalt in der Literatur unterschiedlich bezeichnet wurde: Gemäss Güldenbergs (2003: 31) bedeuteten Kybernetik, Konstruktivismus, die Theorie der Selbstorganisation oder auch die Systemtheorie in den 1950ern bis in die 1970er Jahre im Wesentlichen dasselbe. Je nach Autor wurden unterschiedliche Schwerpunkte bei der Definition angegeben und die Informationsübertragung, die technische Anwendbarkeit der Regelung (Automatentheorie) oder aber das mathematische Paradigma in der Form von Statistik oder Wahrscheinlichkeitsrechnung betont. Karl Steinbuch (1968: 324-325) unterschied ein engeres und weiteres Verständnis von Kybernetik und brachte diese mit der Technik bzw. Nicht-Technik in Zusammenhang. Dabei bezeichnete Kybernetik einerseits eine Sammlung bestimmter Denkmodelle (wie der Regelung, der Nachrichtenübertragung und der Nachrichtenverarbeitung) und andererseits deren Anwendung im technischen und aussertechnischen Bereich. Steinbuch (1968: 324-325) nannte beispielsweise die Arbeiten von Ingenieuren, die Maschinen funktionaläquivalent zu den Sinnes- bzw. Nervenleistungen konstruierten, bzw. diejenigen von Physiologen, Psychologen oder Soziologen, die anhand von Apparaten versuchten, die Funktion nichttechnischer Systeme zu verstehen. Als weiteren Grund für die grundsätzliche Konfusion um den Begriff der Kybernetik, sind die Umstände der Entstehung und Entwicklung des Ansatzes zu nennen, die schliesslich dazu führten, dass sich

ein relativ vage umrissenes Thema in verschiedenste Stränge auflöste. Während sich neben der Mathematik, der Medizin und der Ingenieurwissenschaft eine ganze Palette von Sozialwissenschaften mit der Kybernetik auseinandersetzten, entwickelte sich aus derselben Gruppe ebenfalls die Computerwissenschaften, die in der UdSSR *Kybernetika* genannt wurden (Knuth, 1981: 82). Dies könnte als leidlich interessante Randnotiz über den damaligen Zeitgeist abgetan werden, aber Herbert Simon, der wohl prominenteste Wissenschaftler<sup>9</sup>, der sich explizit mit der Verwaltung auseinandersetzte, zeichnete sich gerade auch in diesem Feld mit seinen Arbeiten aus. Karlheinz Kannegiesser und Gerhard Kelm (1965: 32) begegneten der Unschärfe des Begriffes ‚Kybernetik‘ mit dem Vorschlag, die Kybernetik als ‚Strukturwissenschaft‘ zu verstehen, welche mittels der Struktur der Regelung versuche, in verschiedenen Wissenschaftsbereichen anwendbar zu sein und auch als Bindeglied zwischen den verschiedenen Wissenschaften dienen könne. Ähnlich war die Definition Beers (1962: 21), welcher die Kybernetik als allgemeine Theorie der Regelung und Steuerung definierte, die von den verschiedensten Anwendungsgebieten abstrahierte und dadurch allen angemessen sei. Dieselbe Richtung schlägt auch Steinbuch (1965: 324, 359) ein, der sich von der Kybernetik erhoffte, sie könne als Universalwissenschaft dienen (vgl. auch Guntram, 1985: 296). Dies wurde auch innerhalb der deutschen Verwaltungswissenschaften und der Staatstheorie versucht, indem etwa das organistische mit dem mechanistischen Verständnis verbunden wurde (vgl. Kapitel II.4.3.1). Daraus konzipierten die Autoren der politischen Kybernetik ein quasi-intelligentes politisch-administratives System, das Informationen zu verarbeiten und sein internes Verhalten wie auch dasjenige gegenüber seiner Umwelt anzupassen vermochte (vgl. Kapitel II.4.3.2).

Wegen dieser verschiedenen Dimensionen des kybernetischen Ansatzes schrieb Dieter Aderhold (1973: 72) noch kurz vor Ende des ersten Booms: „Kybernetik [...] ist nicht einhellig definiert; allgemein wird unter ‚Kybernetik‘ in etwa die Wissenschaft von der Regelung und Steuerung sowie der Aufnahme und Verarbeitung kodierter Nachrichten in und zwischen Systemen verstanden. ‚System‘ ist die Gesamtheit von ‚Elementen‘, zwischen denen ein Netz von ‚Relationen‘ besteht. Durch Begriffsbestimmungen dieser und ähnlicher Art [...] abstrahiert die Kybernetik von der Frage, ob es sich bei den untersuchten ‚Systemen‘ um

---

<sup>9</sup> So erhielt Herbert Simon zusammen mit Allen Newell 1975 den renommierten Turing Award für die Arbeiten über künstliche Intelligenz. Damit ist er bislang der einzige Turing Award Träger, der auch Träger des quasi-Nobelpreises „Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel“ (1978) ist.

technische, biologische oder soziale Komplexe handelt. Kybernetik wird dadurch interdisziplinär; sie wird zur ‚Strukturwissenschaft‘, die die einzelnen Aggregate nicht ihrem Inhalt nach erfasst, sondern als ‚blackboxes‘ behandelt, deren kommunikative Beziehung zueinander untersucht und möglichst mathematisch ausgedrückt wird.“

Trotz der Schwierigkeiten, die Kybernetik zu definieren, ist unbestritten, dass das kybernetische Konzept in der zeitgenössischen Diskussion grosse Popularität genoss. Dies lag unter anderem an der Technisierung des Alltags und der wissenschaftlichen Forschung, die die Forschungsschwerpunkte sowie die Methoden beeinflusste. Ersteres führte in der Verwaltungswissenschaft und Staatstheorie beispielsweise zu den Fragestellungen, wie Bereiche der staatlichen Tätigkeit von Maschinen ausgeführt und wie mit der Ablösung von Beamten durch Maschinen umzugehen sei (vgl. Kapitel 4.3.3). Methodisch war die Verwaltungswissenschaft als Teil der Sozialwissenschaft durch die Zunahme des quantitativen Ansatzes geprägt (vgl. Kapitel II.4.3.4). Zuerst war die Unterstützung wissenschaftlichen Arbeitens durch Computer ein Randphänomen und auf Teile der Physik und Chemie beschränkt gewesen. Im Verlauf der 1950er Jahre wurde diese Arbeitsmethode jedoch zusammen mit den Forderungen einer positivistischen ‚Wissenschaftlichkeit‘ auch in den Sozialwissenschaften übernommen. Wenn also auf diesen Aspekt in der Entwicklung der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft eingegangen werden soll, macht dies nur Sinn, wenn die Entwicklung als Teil des Paradigmenwechsels in der Sozialwissenschaften insgesamt verstanden wird, die die positivistische Herangehensweisen stärkte und mathematisch darstellbare Ansätze wie die Spieltheorie, Systemtheorie und statistische Organisationsforschung hervorbrachte (vgl. Blank, 1969; Luhmann, 1966b). Die Kybernetik war gemäss Helmar Frank (1969a: 32) nicht zuletzt der Nachvollzug all dieser Entwicklungen auch durch die Geistes- und Sozialwissenschaften.



## 4.2 Ursprünge der Kybernetik

*Die Kybernetik entstand aus der Beobachtung, dass sich die Informationsverarbeitung in Organismen und Maschinen analog beschreiben liessen. Daher war die Kybernetik prinzipiell als interdisziplinärer Ansatz entstanden, der auch in den Sozialwissenschaften einen grossen Widerhall fand. In Kombination mit der Entwicklung der ersten Computer und der Konzipierung künstlicher Intelligenz eröffnete sich aus dem kybernetischen Ansatz ein nicht abschätzbares Potential.*

Die Ära der Kybernetik in den USA war derjenigen in Deutschland um gut 15 Jahre vorgezogen. Die Hochphase der Kybernetik in den USA dauerte von den 1940er bis in die 1950er Jahren. Danach verschwand Kybernetik als Schlagwort aus den wissenschaftlichen Publikationen in den USA und diejenigen Wissenschaftler, die sich zuvor *cyberneticists* genannt hatten, kehrten zu ihren angestammten Disziplinen zurück (Elias, 1997: 23). In Deutschland hingegen wurden von den 1950er bis Mitte der 1970er Jahre eine grosse Anzahl Publikationen zum Thema veröffentlicht. „Mitte der 70er Jahre war, nach gut 25 Jahren, die erste Begeisterungswelle der Kybernetik zum Erliegen gekommen. Was immer die unterschiedlichen Gründe gewesen sein mögen (politische Missliebigkeit oder ausbleibende Institutionalisierung, Selbstüberschätzung oder schlichte Ausdifferenzierung): Die Zeit [...] war zu Ende gegangen.“ (Pias, 2004: 9). So, wie die ersten Technokraten durch die Industrialisierung und deren Nebeneffekte wie dem Wandel der Arbeitsplätze in der Industrie oder der Urbanisierung geprägt waren, standen die Vertreter der Kybernetik unter dem Eindruck der sich anbahnenden Revolution des Informationszeitalters. Grundsätzlich unterschieden sich die industrielle Automatisierung und die kybernetische Revolution darin, dass nicht länger versucht wurde, die menschliche Arbeitskraft zu ersetzen, sondern die Fähigkeit des Menschen mit Informationen umzugehen zu perfektionieren oder zumindest nachzuahmen (Frank, 1969a: 12-40).

Zwischen 1950 und 1975 stieg Deutschland relativ rasant aus den Ruinen des Zweiten Weltkriegs in den Rang eines europäischen Wirtschaftsmotors auf. Die Wahrnehmung des Aufstiegs war unter anderem durch die zwiespältige Rolle der fortgeschrittenen Industrialisierung geprägt: Einerseits hatte die Industrialisierung zu grosser Zerstörung geführt. Der Zweite Weltkrieg war mehr noch als der Erste ein industrieller gewesen, der in seiner Totalität zu weit grösserer Zerstörung führte, als die Kriege des vorhergehenden Jahrhunderts. Andererseits war es in der Phase des Wiederaufbaus wiederum eine Folge der Industrialisierung, dass dieser derart schnell von Statten ging. Jedoch hatten nicht nur die industrielle Entwicklung, sondern auch die angewandte Wissenschaft während des Kriegs

grosse Fortschritte gemacht. Während des Zweiten Weltkriegs waren Forschende in noch nie dagewesenem Ausmass in den Kriegsdienst für ihren jeweiligen Staat eingespannt worden. Gemäss Rolf Kreibich (2008: 6) führte unter anderem das Bedürfnis, die verschiedenen WissenschaftlerInnen zu koordinieren und deren Output zu steuern, zu einer Ausweitung technischer Informationstheorie auf soziale Gruppen. „Der Zweite Weltkrieg beschleunigte sowohl den Bedarf an interdisziplinären Lösungen als auch an Zukunftswissen, strategischen Zukunftsplanungen und Entscheidungsgrundlagen. Grossprojekte und Arbeitsformen entstanden, die sich durch eine konsequente Inter- und Multidisziplinarität auszeichneten. So arbeiteten etwa bei der Entwicklung der Kybernetik, der militärischen Kernenergienutzung (Manhattan-Projekt), der Konzipierung von Militär- und Wirtschaftsstrategien oder der Entwicklung elektronischer Rechenmaschinen Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaftler eng zusammen sowie mit Praktikern zahlreicher Anwendungsbereiche.“ Anders als viele seiner Kollegen hatte Norbert Wiener, ein Mathematiker, der den Begriff der Kybernetik prägte, nicht zum Manhattan-Projekt beigetragen, sondern an der automatischen Zielsteuerung und dem automatischen Abfeuern von Flugabwehrgeschützen, in welchem Zusammenhang er auch die Arbeiten Shannons und auf die Informationstheorie aufmerksam wurde (Conway und Siegelman, 2005: 127).

Bereits vor dem Krieg hatte Wiener sich für die interdisziplinäre Zusammenarbeit sowie für Fragen der Regelung und Steuerung interessiert. Zusammen mit dem mexikanischen Mediziner Arturo Rosenblueth untersuchte Wiener isofunktionale Problemlösungsstrategien der Weiterleitung und Verarbeitung von Informationen, wie sie in biologischen Organismen und mechanischen Automaten ausgemacht werden konnten. Dem Informationsfluss und der Frage, wie Informationen aus der Umwelt aufgenommen, gespeichert und verarbeitet bzw. wie die gespeicherten Informationen wieder abgerufen werden konnten, kam dabei eine Schlüsselrolle zu (Rosenblueth et al., 1943). Ihre Arbeit stiess auf Interesse von Fachleuten für Rechenmaschinen, was zu einer ersten informellen Konferenz in Princeton führte. Unter der Leitung Wieners und John von Neumanns stellten die Teilnehmenden fest, dass die Wissenschaftler eine gemeinsame Denkbasis teilten, wobei alle jedoch ihre eigenen fachspezifischen Begriffe und Konzepte verwendeten, weshalb „ein Versuch gemacht werden sollte, ein allgemeines Vokabular zustande zu bringen“ (Wiener, 1963: 44). In der Folge fanden weitere Treffen mit Teilnahme von Mathematikern, Psychologen, Soziologen, Anthropologen, Philosophen, Wirtschaftsexperten, Technikern, Meinungsforschern, Neurophysiologen und

Linguisten statt, die als Macy Konferenzen bekannt wurden und auch in Luhmanns berühmten Zettelkatalog Eingang fanden (Luhmann, 1996; Pias, 2004).

1948 veröffentlichte Wiener seinen aktuellen Forschungsstand im Buch *Cybernetics: Or the Control and Communication in the Animal and the Machine* (1948)<sup>10</sup>, welches primär an Mathematiker gerichtet war. Anlässlich eines Kongresses in Nancy traf er den Publizisten Enriques Freyman, welcher ihn ermunterte eine neue Fassung für ein breiteres Publikum zu schreiben. Das resultierende Buch *The Human Use of Human Beings. Cybernetics and Society* (Wiener, 1950; 1963) wurde trotz der Breite seines Themas und der ausgesprochen schwierigen Sprache ein grosser Erfolg. Dies lag wohl daran, dass Wiener (1963: 61-62) nicht nur technische Aspekte, sondern auch gesellschaftliche Folgen ansprach, die die neue Wissenschaft potentiell haben könnte und welche Verantwortlichkeit daraus resultieren würde: „Wir können sie [die Kybernetik] nur in die Welt weitergeben, die um uns existiert, und dies ist die Welt von Belsen und Hiroshima. Wir gehören zu diesem Zeitalter und das Höchste, was irgendjemand von uns tun kann, ist zu verhindern, dass die Entwicklung des Gebietes in die Hände der verantwortungslosesten und käuflichsten unserer Techniker gelegt wird.“ Die grosse Ausstrahlungskraft der Kybernetik auf die verschiedenen Disziplinen verdankte sich dabei einerseits der Person Wieners, der als ein Prototyp des interdisziplinären und internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeitens geschildert wird (Wussing, 2009: 537-538).

Das breite Gebiet, aus dem sich die Interessenten zusammensetzten, zeigte, dass die frühen Kybernetiker einem Thema auf der Spur waren, das ein grosses Potential hatte und einem grossen Bedürfnis entsprach. Nicht zuletzt erhofften sich die SozialwissenschaftlerInnen, dass ihnen eine Orientierung an der Naturwissenschaft gelingen könnte und dass die Sozialwissenschaft sich von den *arts* zur *science* entwickeln würde. Dies wurde durch die Popularisierung einer ‚mathematischen‘ Herangehensweise symbolisiert. Dabei zeigten die verschiedenen Wissenschaftsgebiete inhärente Unterschiede, was die Anwendbarkeit von bestimmten Forschungsdesigns betrifft. So eigneten sich die Sozialwissenschaften weniger für Experimente, da die exakte Wiederholung von Versuchsanordnungen mit denselben beteiligten Personen in vielen Bereichen sozialwissenschaftlicher Forschung wegen der Lernfähigkeit der Teilnehmenden nicht problemlos waren. Andererseits setzten ethische

---

<sup>10</sup> Gemäss *Scientific American* (Philips, 1999: 542-544) eines der 100 einflussreichsten Bücher der Wissenschaft des 20. Jahrhunderts.

Bedenken den Versuchsanordnungen Grenzen, welche in anderen Gebieten nicht galten. Die Simulation bot hierzu neue Möglichkeiten.

Die neuen Technologien, aber auch die neuen wissenschaftlichen Ansätze übten einen prägenden Einfluss auf die Gesellschaft aus. Auch in der deutschen Politik- bzw. der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft hielten die zeittypischen technikeuphorischen Elemente Einzug. Aus der zeitgenössischen Perspektive war es jedoch schwierig, das Potential realistisch einzuschätzen: Neben wirtschaftlicher Prosperität drohte durch die Automation auch die Gefahr einer noch nie dagewesenen strukturellen Arbeitslosigkeit (Friedmann, 1952; Friedmann, 1953; o. A., 1956; Pollock, 1955; Schelsky, 1957; Wiener, 1956). Die technologische Entwicklung hatte jedoch nicht nur auf die gesellschaftliche Arbeits- und Konsumgewohnheiten grossen Einfluss, sondern auch auf konkrete normative Regierungs- und Verwaltungskonzepte. Wie Hans Peter Bull (1964: 89) schrieb, fördere die Technisierung den Drang zur Zentralisierung, aber gleichzeitig auch zu neuen Ordnungen über die Grenzen von Verwaltungseinheiten wie dem Nationalstaat oder von Bundesländern hinaus. Diese Argumentation wurde breit geteilt (Forsthoff, 1976: 11; Oftinger, 1961; Schrödter, 1960: 86; Zeidler, 1959: 29). Während diese Tendenz nicht nur auf Fragen der Technisierung zurückzuführen sei, führe gerade diese durch die Einrichtung zentraler Datenverarbeitungsinstitute und elektronischer Rechenanlagen aus organisationstheoretischen, wie auch aus ökonomischen Überlegungen zu Forderungen nach einer Reorganisation der staatlichen Institutionen (Bull, 1964: 42). Am effizientesten schien, dass alle wichtigen Entscheidungen an einer zentralen Stelle getroffen würden (Bull, 1964: 418; Ulbricht, 1961: 10). „Der Organisator wird daher die Einführung einer zentralistischen Betriebsform vorschlagen und eine bestehende andersartige Organisation selbst dann nicht ohne weiteres hinnehmen, wenn sie auf Gesetz oder Verfassung beruht“ (Bull, 1964: 89). Dies war umso mehr der Fall, als dass viele kleine Maschinen erheblich teurer waren als wenige grosse, insbesondere wenn neben den Anschaffungskosten auch die Ausbildung hinzugerechnet wurde.

Umstritten waren auch die sozialen Auswirkungen der neuen Technologien. Dabei zogen SozialwissenschaftlerInnen Parallelen zu den Diskursen während der Zeit der Maschinenstürmer in der Industriellen Revolution, wie zu den Befürchtungen in den 1930er Jahren. Andererseits wurde darauf hingewiesen, dass wie schon in der Industriellen Revolution auch die kybernetische neue Arbeitsplätze mit spezifischen Profilen und brachte den Aufstieg

einer neuen Elite mit sich bringen würde (Carleton, 1965: 496). Verglichen zu den vorangegangenen Epochen brachte die Einführung von Informationssystemen die Situation mit sich, dass nicht mehr nur der Produktionsprozess, sondern auch die Politik an sich direkt betroffen war: Von der Kybernetik wurde erhofft, dass eine Rationalisierung der Politik stattfinden würde, die für öffentliche Problemfelder optimale Problemlösungsstrategien feststellen könnte. Kehrseite war die Befürchtung, dass die Humanität aus der Politik verdrängt und die Menschheit insgesamt zu Modernisierungsverlierern würde (Frank, 1969b; Klaus, 1964a; Klaus, 1964b; Senghaas, 1966; 1967). Obschon aus heutiger Perspektive die Vision Dominique Dubarles (1948) einer *machine à gouverner* oder die Antragshäuser bei Bull (1964: 40) oder Morstein-Marx (1959b: 210) als utopische Science Fiction erscheinen, zeichnete sich die Realisierung einer Regierungsmaschine „durch die in einer gegebenen Situation ein bestimmtes politisches Ziel mit der grössten Wahrscheinlichkeit erreicht werden kann“ (Pollock, 1955: 154) bzw. der Einführung des E-Governments in den 1960er Jahren scheinbar in nächster Zukunft ab. Genährt wurden diese Szenarien einer „Diktatur der Roboter“ von Gerüchten, dass etwa „die überraschende Abberufung des Generals MacArthur auf dem Höhepunkt des Koreakriegs durch die Entscheidung des amerikanischen Elektronen-Orakels beeinflusst worden“ (o. A., 1956: 53) sei.

#### 4.3 Die sozialwissenschaftliche Rezeption in Deutschland

*Die deutschen Sozialwissenschaften erhofften sich von der Kybernetik, dass sie als Einheitswissenschaft die unterschiedlichen Ansätze einen könnte. Als Folge wurden Auseinandersetzungen über die Staatstheorie, über den Untersuchungsgegenstand sowie die geeigneten Untersuchungsmethoden geführt. Die Fruchtbarkeit des Ansatzes führte zu einer enormen Breite der Diskussion, aber auch zu einer Unschärfe des Begriffs „Kybernetik“.*

Das Werk, das den kybernetischen Ansatz in die deutsche Politikwissenschaft hineintrug, war die Übersetzung von Deutschs *Nerves of Government. Models of Political Communication and Control* (1963), das 1966 als *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven* publiziert wurde. Dessen Einfluss als „eines der wenigen Werke echter sozialwissenschaftlicher Grundlagenforschung“ (Senghaas, 1966: 255) wurde durch die vielfältige Anknüpfung an die aktuelle Entwicklung ermöglicht: Einerseits propagierte Deutsch darin eine neue Art, den Staat und das Zusammenspiel der verschiedenen politischen Institutionen zu verstehen,

andererseits bot er einen Überblick über die verschiedenen Methoden, wie die Funktionsweise des Systems nachgebildet und gemessen werden konnten. Die Kybernetik bzw. das Verwenden des Regelkreismodells und des Rückkopplungsprinzips prägten damit wesentlich das Verständnis von Staatslehre, Soziologie und Politikwissenschaft, wie sie beispielsweise vom Verwaltungstheoretiker und Soziologen Niklas Luhmann oder vom Staatsrechtler Ekkehart Stein vertreten worden sind.

Von der Flexibilität des Ansatzes erhofften sich die deutschen PolitikwissenschaftInnen (Mills, 1959; Narr, 1969; Naschold, 1969; Senghaas, 1966: 274; Stegmüller, 1960: 392), dass die Kybernetik als Einheitswissenschaft dienen könnte. Als solche sollte sie das Schisma zwischen positivistischer und normativer Sozialwissenschaft überwinden, sowie die organischen und mechanischen Ansätze, die seit dem Ende des 19. Jahrhunderts die deutsche Sozialwissenschaften prägten, vereinigen. Zudem wurde in ihr das Potential gesehen, die drei Ebenen der Gesellschaftstheorie – der formal-abstrakten *grand theory*, der Theorien mittlerer Reichweite und der deskriptiven Analysen bzw. der präskriptiven, praktischen Philosophie – zu vereinigen. Bescheidener war die Hoffnung, dass sie zumindest als Kitt verschiedene politikwissenschaftliche Ansätze, wie die Entscheidungs-, Gruppen- oder Machttheorien, zu verbinden (Aderhold, 1973: 73-74) oder gar zu einer einzigen zu integrieren vermöge (Senghaas, 1966: 266). Dadurch wäre es eventuell auch möglich, zu grundlegenden neuen Erkenntnissen zu gelangen und zentrale, jedoch bisher übersehene Prozesse im politischen System wahrzunehmen (Narr, 1969: 88-89, 124; Naschold, 1969: 29). Wie sich jedoch herausstellte, wurde im kybernetischen Ansatz diese Zersplitterung nicht aufgehoben, sondern weitergeführt. Dies lag unter anderem an der Uneinigkeit über den wissenschaftstheoretischen Status der Kybernetik, insbesondere in der Frage, ob die Kybernetik normativ oder deskriptiv sei (vgl. Kapitel II.4.3.1).

Dieses Kapitel befasst sich mit vier unterschiedlichen Debatten in der deutschen Verwaltungswissenschaft, die sich aus der Kybernetik heraus entwickelten. Zuerst wird geschildert, inwiefern die Kybernetik den organistischen und den mechanistischen Ansatz zu verbinden suchte (II.4.3.1). Dann wird aufgezeigt, wie die deutsche Verwaltungswissenschaft die Ansätze der Systemtheorie auf Deutschland anwendete und das politisch-administrative System (PAS) konzipierte (II.4.3.2). Danach folgt eine Schilderung der zeitgenössischen Debatte, welche Fragestellungen die fortschreitende Automatisierung der Verwaltung für die Verwaltungswissenschaft mit sich brachte (II.4.3.3). Schliesslich wird dargestellt, wie die

„mathematischen“ Methoden in die Politikwissenschaft eingeführt wurden (II.4.3.4).

#### 4.3.1 Organismus + Mechanismus = kybernetisches System?

*In der Kybernetik wurde das Potential gesehen, die Spaltung durch die dominanten staatstheoretischen Konzepte zu überwinden, indem die Stärken von organistischer bzw. mechanistischer Staatstheorie in einem einheitlichen System zusammengeführt würde.*

In der deutschen Staats- bzw. Verwaltungswissenschaft wurde eine alte Debatte zwischen Vertretern des organischen und des mechanischen Staatsmodells geführt (Meyer, 1969). Deutsch knüpfte an diesen traditionsreichen Diskurs an, als er den kybernetischen Ansatz für die Staats- und Verwaltungstheorie propagierte. Deutsch (1966b: 66) hielt fest: „Der klassische Mechanismus beruhte auf der Idee eines Ganzen, das mit der Summe seiner Teile vollkommen identisch ist, das auch im umgekehrten Sinne ablaufen kann und sich stets gleichartig verhält, unabhängig davon, wie oft man es in seine Teile zerlegt und wieder zusammensetzt, unabhängig auch von der Reihenfolge, in der Zerlegung und Zusammensetzung vor sich gehen.“ Dabei konzentrierte sich der mechanistische Ansatz auf die Suche nach „einfachen und unveränderlichen Elementen“ (Deutsch, 1969: 67). Das mechanistische Bild sei durch eine synchrone Herangehensweise geprägt, welche institutionelle Veränderungen nur mit grossen Verbiegungen ins Konzept integrieren konnte. Wie Deutsch argumentierte, verharre das „alte“ Modell der Verhaltenssteuerung, wie es im Behaviorismus angewendet werde und bei W. Ross Ashby (1956b: 24) oder Harvey Leibenstein (1960) als *Model of the determinate machine* eingeführt worden war, in einer „mechanistischen“ Vorstellung und verfüge nur über einen einzigen Seinszustand. Folglich könne der Zustand des Systems im mechanistischen Konzept vollkommen definiert werden – nämlich als die Summe der einzelnen Systemelemente (Ashby, 1956b). Weil das mechanistische Modell in sich geschlossen sei, resultiere dieser Ansatz in einem ahistorischen und eher starren Funktionalismus (Deutsch, 1969: 66). Davon sei die organische Theorie zu unterscheiden, welche dynamisch konzipiert sei und sich durch eine prinzipielle Unteilbarkeit des Organismus auszeichne. Während in einem Mechanismus die Gesamtheit gleichbedeutend mit der Summe seiner Einzelteile sei, könne ein Organismus nicht in diese aufgeteilt werden, ohne dass Wesentliches verloren ginge. Eine Untersuchung der einzelnen Elemente führe bei einem Organismus nicht zu einem genügenden Verständnis, wenn dabei die darüberhinausgehende Interdependenz der

„Einzelteile“ und das kontextuelle oder historische Bezugsfeld nicht berücksichtigt würden.

Die Anwendung der beiden Ansätze in der Staatstheorie war für Dieter Senghaas (1966: 252) weniger der Realität als einem mythologischen Denken geschuldet, das Fremdes vertraut machen und den Alltag in einen „wunderbar geordneten kosmischen Prozess“ einbetten sollte. Nun verlange aber „eine immer intensivere industrielle Gesellschafts- und Naturbeherrschung Modelle, deren empirische Größen einer kontrollierten Beobachtung, im Sinne einer kausalanalytischen Bestimmung regelmässiger Kovarianzen, unterzogen werden“. Eine solche Möglichkeit machte Aderhold (1973: 73) in der Suche nach Isomorphien aus. Er erhoffte sich aus der Identifizierung von Strukturgleichheiten, „die Einseitigkeit der mechanistischen bzw. organizistischen Betrachtungsweise in den Sozialwissenschaften zu überwinden“. Dies knüpfte direkt an Deutschs (1966b: 81-118) Präsentation derjenigen Ansätze an, von denen er annahm, dass sie die mechanistischen und die organistischen Theorien überwinden könnten und in den kommenden Jahrzehnten die Sozialwissenschaften dominieren oder zumindest einen wichtigen Teil einnehmen sollten. Dabei konzentrierte er sich vorwiegend auf Simons Ansatz von intelligenten Organisationen und auf die Spieltheorie, wie sie von John von Neumann und Oskar Morgenstern (1944) vorgestellt worden war. Simons „durchdachte und brauchbare Modelle“ (Deutsch, 1969: 85) lieferten ein Entscheidungskalkül, wobei sich Deutsch insbesondere auf die Unterscheidung zwischen ‚Modellen der Optimierung‘ und ‚Modellen des Anpassungsverhaltens‘ bezog. Dabei seien erstere durch ein hohes Informationsniveau gekennzeichnet. In einer Entscheidung gelte es aus einer Reihe von Alternativen das Optimum zu suchen und anzustreben. ‚Modelle des Anpassungsverhaltens‘ beschreiben Situationen, in denen bei niederem Informationsstand nur die Auswahl aus zwei Alternativen zu treffen ist und folglich nur die bessere der beiden Alternativen zu bestimmen sei. Wie Deutsch (1969: 85) jedoch anmerkte, war die Verallgemeinerung der beiden Ansätze zu einem einzigen Konzept, worin der Staat, seine Institutionen und die Informationsverarbeitung als dynamisches politisches System zusammengefasst würden, ausgeblieben: „Leider hat Simon seine eindrucksvollen und fruchtbaren Modelle nicht auf politische und soziale Vorgänge im allgemeinen angewandt, sondern nur (allerdings mit bestem Erfolg) auf spezielle Probleme der privaten und öffentlichen Verwaltung, der Privatwirtschaft und der Organisationstheorie.“ Deutsch führte in der Folge Simon in den staatstheoretischen Diskurs ein, indem er dessen Schwerpunkt auf Entscheidungssituationen von Organisation in ein politikwissenschaftliches Staatsmodell übersetzte.



Die neuen Forschungsstrategien vereinten gemäss Frieder Naschold (1969: 11-12) die traditionellen Ansätze. Luhmann (1964b) oder Beer (1966: 253ff) nahmen die Idee der ‚politischen Kybernetik‘ auf und übersetzten diese in ein Zweck-Mittel-Schema bzw. ein Befehlsmodell. Dazu wurde das Forschungsdesign derart konzipiert, dass einige wenige Variablen aus dem Systemzusammenhang isoliert und deren Auswirkung auf Trends bzw. konstante Beziehungen untersucht wurden (Ashby, 1956b; Beer, 1966: 276-277; Deutsch, 1966a: 28; Luhmann, 1962). Jedoch wurde das Modell mit Sensoren und dem Konzept der Information ergänzt und folglich als dynamischer Prozess gestaltet. „Dieser Ansatz, der mit dem schillernden Begriff Kybernetik bezeichnet wird, bekommt durch die Analyse von Steuerungsprozessen über den Begriff der Information nicht nur eine für jede Systemtheorie strategisch wichtige Variable in den Griff, er scheint auch einen fruchtbaren Bezugsrahmen für die Integration der verschiedenen traditionellen Forschungsrichtungen abgeben zu können.“ Wie Naschold (1969: 15) jedoch kritisierte, könnte eine solche Modellierung sozialer Systeme zu grossen Missverständnisse führen, wenn die Erkenntnisse unhinterfragt von der Politik übernommen würden. Zwar könne man mit Hilfe der *ceteri paribus*-Klausel invariante kausale Gesetze aufstellen, aus denen Verhaltensinstruktionen abgeleitet würden. Doch verliefen die Prozesse zwischen Umwelt und System nicht nach einer genau vorgeschriebenen Route. Vielmehr gäbe es einen gewissen Grad an Freiheit innerhalb des Systems, der nicht genau bestimmt werden könne. In Anlehnung auf Beer (1966, 277-278) verwies Naschold auf neuere Forschungszweige wie der *Operations Research*, die versuche, die Variabilität der Systemstruktur besser zu erfassen und die Ungewissheit der Systemreaktionen zu reduzieren. Wie Naschold (1969: 15) fortfuhr, habe allerdings Ashby (1956b) aufgezeigt, dass „die Komplexität des Systems [...] nur durch eine gleichwertig komplexe Analyse desselben erfasst werden“ könne.

Diese Einschätzung, dass sich die Komplexität von Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsmethode ähneln müssten, traf auf breite Zustimmung (vgl. II.4.3.4). Senghaas (1966: 268) hielt allerdings dagegen, denn in der Wissenschaft seien „die Prozesse [...] präziser und einfacher als die der Realität. Würde man ihr daraus einen Vorwurf machen, so hätte man die Absicht von Modellanalysen nicht verstanden. Ihr Ziel ist es ja geradezu, die komplexe Realität mit einfachen und vereinfachenden Netzen einzufangen“. Grundsätzliche Probleme in der Anwendung der Kybernetik, sah Naschold (1969: 18) unter anderem in der Bedeutung von ‚Information‘, wie sie von der mathematischen Informationstheorie (Shannon und Weaver,

1949) eingeflossen war. Diese basierte auf der quantitativen Distribution von Zeichen in deren definierten Kombination, wobei „der Informationsgehalt einer Nachricht die [...] Grundeinheit der statistischen Informationstheorie [bildet]. [...] Dem Gewinn an Präzision und mathematischer Manipulierbarkeit steht aber die Vernachlässigung der semantischen und pragmatischen Dimension der Information gegenüber“. Dies führte schliesslich zur Schlussfolgerung: „Eine direkte Übertragung ihrer Theoreme auf die Sozialkybernetik ist deshalb in absehbarer Zeit nicht möglich, wahrscheinlich aber überhaupt nicht“ (Naschold, 1969: 18).

#### 4.3.2 Von der politischen Hierarchie zum politisch-administrativen System

*Die kybernetische Staatstheorie Deutschs (1966b) wurde den deutschen Gegebenheiten angepasst und in die Analogie eines Regelkreises übersetzt. Für die Integration der Verwaltung in das politisch-administrative System spielte Luhmann dieselbe wichtige Rolle, welche in der Nachkriegszeit Fritz Morstein-Marx in der deutschen Verwaltungswissenschaft und insbesondere in der Einführung amerikanischer Ansätze innegehabt hatte (Blank, 1969: 400). Durch die Entwicklung seines Ansatzes einer systematischen Verwaltungswissenschaftstheorie wurde Luhmann im deutschen Sprachraum federführend.*

Nach der deutschen Rezeption der politischen Kybernetik und der Ausdehnung des Steuerungsbegriffs auf organisierte Sozialsysteme wie dem Staat oder der Verwaltung wurde der kybernetische Ansatz auch für die Politik- und Verwaltungswissenschaft relevant. Dabei geriet der Gegensatz zwischen Maschinen und Organismen weitgehend in den Hintergrund und es wurde versucht, „die Vorstellungswelt der Maschinentheorie bzw. der Organismustheorie sinnvoll, und nicht nur metaphorisch, für das Verständnis zwischenmenschlicher Organisationsformen fruchtbar zu machen“ (Luhmann, 1966b: 41). Solange die Kybernetik mit dem engen theoretischen Ansatz als Theorie der Servomechanismen oder mit dem Untersuchungsgegenstand der automatisierten Datenverarbeitungsanlagen gleichgesetzt wurde, war sie für Luhmanns Forschung belanglos. Für Luhmann (1966b: 42) wurde die Kybernetik erst in einer breiteren Definition, wie sie etwa Beer (1962) und Rolf Kramer (1965: insb. 39-42) verwendet hatten, interessant; nämlich wenn sie nicht als Strukturmodell deskriptiv versuchte, Systeme abzubilden, sondern mittels einer funktionalen Perspektive die Äquivalenz verschiedenartiger Strukturen untersuchte. Verschiedenartigen Systemen sei etwa die Subjektivität gemein, die sich in der System-

Umwelt-Relation, in der Informationsauswahl und -verarbeitung oder in der Tendenz der Systemstruktur, die anfänglich hohe Varietät der möglichen Systemzustände durch einen internen Entscheidungsprozess zu reduzieren, ausdrücke. In Anlehnung an Ashby (1956a; 1956b) argumentiert Luhmann (1966b: 42), die Systemtheorie bzw. die Kybernetik versuche die Komplexität der Umwelt zu reduzieren und gewisse Grundzüge als Konstante zu behandeln, um sinnvolles Systemhandeln in der Umwelt zu ermöglichen. Dabei kam Herbert Simons (1955) Ansatz zur Geltung, wonach Verwaltungsverfahren im Prinzip Entscheidungsverfahren seien. „Mit der Charakterisierung des Verwaltungsverfahrens als Entscheidungsverfahren soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es in der öffentlichen Verwaltung in jedem Falle darum geht, Entscheidungen zu treffen, und zwar verstanden als Ergebnis und Abschluss von Überlegungen, die sich mit der Festlegung von Handlungszielen und mit der Auswahl von Mitteln befassen, welche zur Erreichung selbst ausgewählter oder vorbestimmter Handlungsziele eingesetzt werden können. Diese Kennzeichnung des Verwaltungsverfahrens will darüber hinaus noch betonen, dass im Verwaltungsverfahren ‚gewisse Teile des Entscheidens den Mitgliedern der Organisation als Einzelindividuen abgenommen werden‘ [Simon 1955, 5], dass Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung also kooperativ getroffen werden und es bei der Analyse von Verwaltungsverfahren darauf ankommt, den funktionalen Anteil – qualitativ und quantitativ – der einzelnen Aufgabenträger am Zustandekommen der ‚Entscheidungen‘ aufzuzeigen“ (Hartfiel et al., 1964: 80-81).

Allerdings hintertrieb die Gleichsetzung von Verwaltungsverfahren mit Entscheidungsverfahren die klassische Trennung von Verwaltung und Politik, wie sie nicht nur in der US-amerikanischen *Public Administration*, sondern auch in der deutschen Verwaltungslehre vertreten wurde. Denkbare Alternative war, Politik und Verwaltung neu zu definieren, was Luhmann in seinen frühen Schriften versuchte. Für Luhmann (1964a; 1966b; 1969; 1994) waren Politik und Verwaltung sich gegenseitig ergänzende Subsysteme mit je eigenen spezifischen Funktionen in der „Reproduktion von Umweltkomplexität durch Herstellung bindender Entscheidungen“ (zitiert nach Hesse, 1982a: 18, ohne Quellenangabe). Dabei fungiere die Verwaltung als Legitimationsverwendung und die Politik als Legitimationsbeschaffung. Das politische Teilsystem bildete dabei das Vorfeld, worin diejenigen Prozesse der Machtbildung, Legitimation von Führungspersonal und generalisierten Konsensbildung stattfänden, welche die Aufnahmefähigkeit des Verwaltungssystems gewährleisten sollten. Die Entscheidungsprozesse selbst und die

Entscheidungsinhalte lagen in diesem theoretischen Modell also nicht im engen Bereich der Politik, sondern in dem der Verwaltung (vgl. Hesse, 1982a: 18; Scharpf, 1971: 12). Luhmann (1966b: 71) definierte ‚Verwaltung‘ in ihrer funktionalen Bestimmung und nicht inhaltlich, da er der Überzeugung war, dass ein juristischer Verwaltungsbegriff nicht zu definieren sei. „Es ist daher wichtig, im Auge zu behalten, dass wir mit dem Merkmal ‚Herstellung bindender Entscheidungen‘ den Verwaltungsbegriff nicht auf der Handlungsebene, sondern auf der Systemebene definieren durch Angabe derjenigen Funktion, um derentwillen die Verwaltung existiert und welcher andere Funktionen, aus welchen Zweiterwägungen immer, nur angegliedert sind“. Luhmanns Definitionen vermochten sich in der deutschen Politik- und Verwaltungswissenschaft jedoch nicht durchzusetzen, und die Trennung von Politik und Verwaltung in ihren traditionellen Definitionen wurde zunehmend aufgegeben. Wie Joachim Hirsch (1969: 276) darlegte, sei die Zusammenfassung von Regierung und Verwaltung in die Exekutive der Realität genauso unangemessen, wie die Proklamation einer prinzipiellen Trennbarkeit von Regieren und Verwalten an sich. Anstelle der analytischen Trennung von Regieren, als politische Führung, und Verwalten, als reine, gesetzestreue Ausführung der Vorgaben, wie sie in der gängigen Literatur vorherrsche, solle versucht werden, mittels funktionalistischer Kriterien die Staatstätigkeit zu analysieren. Anstatt formale Kriterien zu betonen, sei eine Unterscheidung der verschiedenen Phasen fruchtbarer, wie sie etwa in der Literatur über den *policy cycle* behandelt wurde (Lasswell und Lerner, 1951). Daraus resultiere ein Politikmodell, welches die grundlegenden Aspekte der Planung, Herbeiführung von Entscheidungen, Koordination, Aufsicht, Kontrolle und Führung, Integration und Repräsentation unterscheide (Ellwein, 1967: 124-127; Senghaas, 1967).

Obschon Luhmann nicht bereit war, die Trennung von Politik und Verwaltung aufzugeben, prägte er in den 1970er Jahren die Theorie der Verwaltungswissenschaft. In der Folge wurde er denn auch von Morstein-Marx (1969: 364) als „at this time still Germany’s solitary spokesman in the field of rigorous conceptual reasoning“ genannt. Die Bedeutung von Luhmanns *Theorie der Verwaltungswissenschaft* (1966b) liegt darin begründet, dass sie wesentlich dazu beitrug, die Konzepte des politisch-administrativen Systems zu etablieren. „In Wirklichkeit zeigt sich der neuzeitliche Staatsapparat mit zunehmender Deutlichkeit als organisiertes Teilsystem der Gesellschaft mit der spezifischen Funktion, bindende Entscheidungen zu treffen“ (Luhmann, 1966b: 20). Dabei gründeten seine Überlegung auf der Theorie des sozialen Systems von Talcott Parsons (1956; 1958). Dieser vertrat die Position, dass

menschliches Handeln als Funktion und nur in ihren jeweiligen Interaktionssystemen zu verstehen sei, weshalb die Theorie auch „strukturell-funktional“ genannt wurde (Luhmann, 1966b: 30-31; Parsons, 1964). Die Bedeutung der Soziologie in Luhmanns Theorie der Verwaltungswissenschaft zeigen auch die Anlehnungen an Robert K. Merton bezüglich der internen Ausdifferenzierung von Organisationen auf. Merton (1940; 1945) vertrat ebenfalls eine strukturell-funktionale Systemtheorie und hatte diese insbesondere in der Bürokratieforschung bekanntgemacht (March und Simon, 1958: 37-40). Damit übte Merton massgeblichen Einfluss auf die Organisationssoziologie aus (Blau, 1955; 1956; 1962; Clark, 1956; 1960; Gouldner, 1954; Selznik, 1943; 1948; 1949).

Wie Luhmann (1966b: 31-32) argumentierte, sei die Organisationssoziologie von der Überlegung ausgegangen, dass Handlungen primär bezüglich ihrer Wirkung auf die Selbsterhaltung der Organisation bzw. des Systems hin analysiert werden müssten. Die organisationssoziologischen Untersuchungen hätten jedoch deutlich gemacht, dass diese Handlungen neben den angestrebten Verbesserungen auch nicht-intendierte Nebenwirkungen hatten. Wie Luhmann (1966b: 31-32) ausführte, würden diese Dysfunktionalitäten simplistische und fixe Zielvorgaben wie die Gewinnmaximierung und die (Perfektionierung von) Effizienz für gegebene Systemzwecke problematisch machen, da gegebenenfalls die nicht-intendierten Auswirkungen der Vorgaben durch Folgehandlungen kompensiert werden müssten. Die positiven wie auch negativen Folgeerscheinungen von selbstständigem, organisationellem Handeln versuchte die Kybernetik mittels des Konzepts des *Feedbacks* zu fassen. Diesem kam nicht nur in der System-Umwelt-Interaktion eine wichtige Bedeutung zu, sondern auch in Bezug auf das organisationelle Lernen.

Die politische Kybernetik verwendete drei unterschiedliche Varianten der System-Umwelt-Interaktion, die sich in der Komplexität der Interaktion unterschieden. Gemäss Luhmann (1966b: 41) stellten sie drei Anwendungsfälle dar, die eine eigene Problemlösung in einer einheitlichen Grundkonzeption des Kommunikationssystems repräsentieren. Das einfachste Modell konzipiert Systemverhalten als Form einer direkten kausalen Verkettung von Ursache und Wirkung, die Verhaltensweisen des Systems vollständig determiniert. In zweiten Modell, dem sogenannten Reiz-Reaktion-Modell, geht ein Reiz von der Umwelt aus und es erfolgt eine bedingte Reaktion des Systems, die zwar durch die Umwelt ausgelöst, in der Form jedoch nicht durch die Umwelt determiniert wird. Während Luhmann (1966b: 41) die beiden Ansatz als zu stark vereinfachend einschätzte und für die Verwendung in der Sozialwissenschaft als

uninteressant und ungeeignet ablehnte, bildeten sie das theoretische Fundament verschiedener Publikation (Adam, 1959; Angermann, 1959; Haberstroh, 1960; Langen, 1964; Mehl, 1957; 1958; 1959; 1960; 1961; 1960a; Nürck, 1960b). Diesen beiden Ansätzen war gemein, dass sie die politischen Prozesse als einfache Steuerkette modellierten. Darin war keine Rückkopplung und kein Vergleich zwischen Ist- und Sollwert eingebaut und der Prozess lief quasi ‚blind‘ ab (Lang, 1966: 21). In der Steuerung war kein Informationsrückfluss in das Führungsglied vorgesehen, weswegen eine solche Organisation anhand der mangelnden Flexibilität nicht auf seine Umwelt reagieren konnte und unter gegebenen spezifischen Umweltbedingungen entweder überleben oder untergehen würde. Jegliche Veränderung musste daher vom Regler bzw. vom Sollwertgeber ausgehen (Lang, 1966: 80). In einem Staatsapparat müssten alle Verhaltensänderungen folglich von der politischen Führung ausgehen, was dieser sowohl eine grosse Verantwortung als auch grosse Souveränität unterstellt und zudem vollständige Information bedingt, um zu funktionieren.

Die dritte und komplexeste Variante des kybernetischen Modells war die System-Umwelt-Interaktion, welche als Kommunikations-, Steuerungs- oder Kontrollsystem bezeichnet wurde (Flechtner, 1966; Naschold, 1969; Senghaas, 1966: 256). Diese Variante war durch eine gegenseitige Beeinflussung von System und Umwelt charakterisiert, wobei Kommunikation in ihrer breitesten Definition mit dem Austausch von Informationen gleichzusetzen ist. Sie spielte bei Luhmann auf zwei Ebenen eine wichtige Rolle, nämlich für die organisationsinternen wie auch für organisationsexternen Lernprozesse (vgl. auch Parsons, 1959: 16-20; Parsons und Smelser, 1956: 70-77). Der Austausch von Informationen zwischen Organisation und Umwelt sei zwar jedes Mal als ein Einzelfall einzustufen. Andererseits würde diese Information in der Organisation gespeichert und verarbeitet, wobei es zu einer Institutionalisierung des neuen Wissensstandes komme, bis sich schliesslich der organisationelle Lernprozess als automatische Re-Programmierung institutionalisiere. Wie Luhmann (1966b: 86; Hervorhebung im Original) ausführte, kann sich eine Organisation in einer System-Umwelt-Interaktion „bei der Programmierung seiner Entscheidungsprozesse langfristig der Umwelt anpassen, sich insofern von *aussen* motivieren lassen, und zugleich im Rahmen dieser Entscheidungsprogramme die Umwelt nach *systeminternen* Kriterien behandeln. So ist das System in der Lage, Komplexität auf zwei verschiedenen Ebenen (und natürlich: vielen Zwischenstufen) zu absorbieren und die Entscheidungsprobleme von einer Ebene in die andere zu verschieben, zum Beispiel aus der Gesetzgebung in die Rechtsprechung, aus der Zentralinstanz in lokale Behörden zu verlegen,

je nachdem, wo sie sich rationeller und reibungsfreier (z.B. politisch einfacher) lösen lassen. Diese Grundstruktur wird durch die Trennung von Politik und Verwaltung unterstützt, da die Beziehungen zur Politik primär auf der Ebene der Programmformulierung, die zum Publikum dagegen primär auf der Ebene des programmierten Entscheidens abgewickelt werden“.

Da das System nun ohne einzelfallspezifischen Beschluss der Führung sein Verhalten den externen als auch internen Erfordernissen entsprechend anpassen konnte, um am festgelegten Ziel festzuhalten, wurde das Verhalten des Systems gemäss Deutsch und Simon als intelligent charakterisiert. Deutsch (1966b: 258ff) sah in der Rückkopplung (*Feedback*) das fundamentale Unterscheidungsmerkmal zum statischen Gleichgewichtsdenken des mechanischen Modells, worin Neuerungen lediglich als Störungen charakterisiert waren. Für David Easton (1965: 475) stellte die funktionale Ausdifferenzierung des *policy cycle* und die ständige Anpassung an die Umwelt eine Bedingung für den Fortbestand von Systemen dar, wobei er den Zustand des dynamischen Gleichgewichts als „Superstabilität“ bezeichnete. Diesen Prozess konzipierte Aderhold (1973: 77) als Regelkreis, in dem sich Sub-Organisationen im System institutionalisieren, um den jeweiligen Ist-Zustand zu bestimmen. Die Sub-Organisationen würden die Informationen erheben und diese an spezialisierte Subsysteme weiterleiten, die wiederum die Informationen speichern, verarbeiten oder zur Bestimmung neuer Aktionen herbeiziehen sollten. Der Grad der Umweltveränderung würde dabei fortlaufend in das weitere Verhalten des Systems einbezogen, um sich graduell dem Ziel, das heisst dem Sollwert, anzunähern.

Ein solches intelligentes System benötigt gemäss Deutsch (1969: 193) einen ungehinderten, dreifachen Informationsfluss: Informationen über die Aussenwelt, Informationen aus der Vergangenheit und Informationen über sich selbst. Wenn diese Voraussetzungen nicht vollständig erfüllt seien, führe dies zu dysfunktionalem Verhalten. Die Theorie des pathologischen Lernens stellte für Senghaas (1966: 256) den bedeutendsten Beitrag Deutschs für die deutsche Verwaltungswissenschaft dar. Eberhard Lang (1970: 169) schilderte pathologisches Lernen als einen „Lernprozess in einem Entscheidungs- oder Kommunikationssystem [...], wenn bestimmte Nachrichten im Vergleich zu anderen überbewertet werden, wenn sich ein System irgendwie abkapselt“. So könnten beispielsweise bürokratische Irrationalitäten durch eine Überbetonung der gespeicherten Informationen gegenüber der sich veränderten Umwelt oder durch mangelhafte Kenntnisse über den Zustand des eigenen Systems erklärt werden (Deutsch, 1966b: 193-194; Senghaas, 1966: 256ff; 1967:

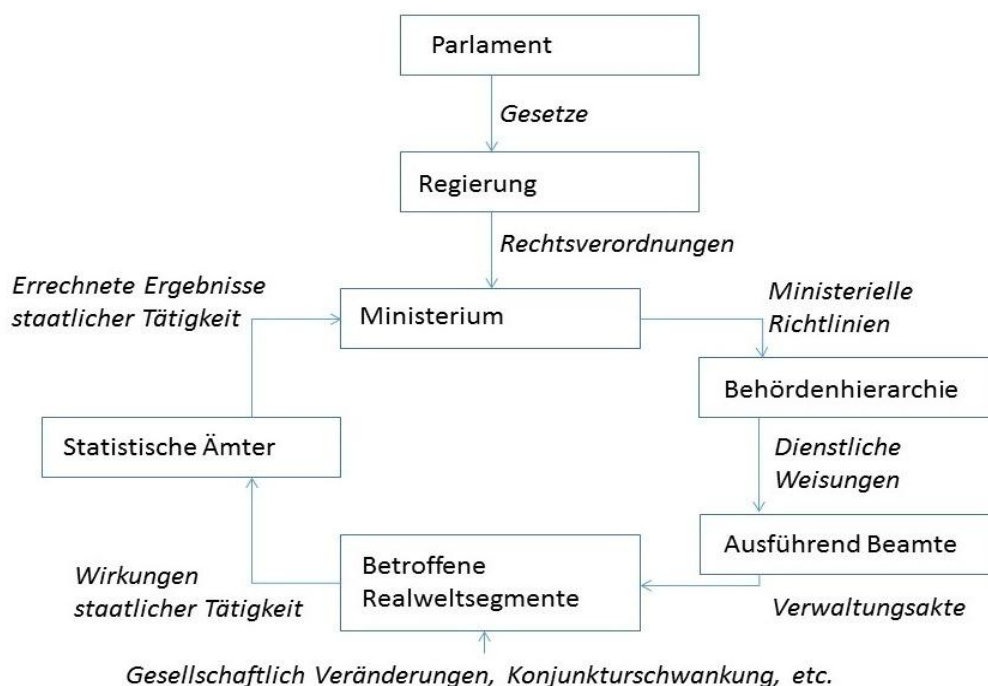
386-399). Alternativ stellten gemäss Lang (1970: 169) solche Fälle Dysfunktionalitäten dar, in denen Systeme sich nicht gegenüber der Umwelt durchzusetzen vermochten, die Aufnahmefähigkeit nicht gewährleistet, ein Verlust an Erinnerungsvermögen eingetreten oder die Fähigkeit zu interner Neuordnung verloren gegangen sei (Narr, 1969: 104-110; Naschold, 1969). Probleme in der Umsetzung von Sollwerten konnten jedoch auch aus Verzögerungen resultieren, die eintreten, wenn zwar die Veränderung der Umwelt automatisch berücksichtigt werden, jedoch erst nachdem die Auswirkungen von den Messwertgebern wahrgenommen wurden. Daraus entstünden in rekursiv-dynamischen Systemen *time-lags*, die je nach Frequenz der Störgrössen durch *feedback*-Schlaufen zu einer Verstärkung der wahrgenommen Probleme führten. „So beispielsweise, wenn die Regierung in Zeiten der Hochkonjunktur Dämpfungsmassnahmen beschliesst, die erst wirken, wenn die Konjunktur sich ohnehin bereits in der Talsohle befindet, und dann Stützungsmaßnahmen ergreift, die erst im neuen Boom durchschlagen, usw.. Die Schwingungsgefahr ist eines der zentralen Probleme überall dort, wo Rückkopplungsvorgänge auftreten, sei es im Bereich der Technik oder der Politik. Das beweist wieder einmal die interdisziplinäre Bedeutung der Strukturwissenschaft Kybernetik, die sich mit den Möglichkeiten befasst, durch Erforschung des Zeitverhaltens der Aggregate und durch Datenmanagement Schwingungen in Regelkreisen zu vermeiden“ (Aderhold, 1973: 78).

Eine weitere mögliche Störquelle waren die Menschen, welche das System bevölkern. Aus der Organisationssoziologie wurde die Analyse übernommen, dass strukturelle Spannungen und Widersprüche des sozialen Systems aus zweckrationalem, strategischem Verhalten der Individuen innerhalb von Organisationen resultieren konnte. „Der Organisationsteilnehmer wird nicht mehr nur als emotional und sozial gesteuertes Aktionssystem gesehen, sondern als Taktiker, der auf Strukturbedingungen des organisierten Systems relativ rational reagiert“ (Luhmann, 1966b: 33). Der Ansatz hatte in der Organisationssoziologie jedoch keine starke Verbreitung gefunden und war nur sehr sporadisch vertreten worden (vgl. etwa Burns, 1955; 1961; 1962; Crozier, 1963; Dalton, 1959; Merton, 1940; 1945; 1957; Moore, 1959; Morstein-Marx, 1959a: 75ff; Presthus, 1962; Sjöberg, 1960; Strauss, 1962; Wildavsky, 1964; Wilensky, 1956). Verglichen zum kybernetischen Ansatz fehlte „[d]ieser Literatur [...] die Möglichkeit, die Rationalität der kleinen Schliche in Systemrationalität zu transformieren, und insofern scheitert auch ihre Handlungsbeobachtung an dem Schisma von empirisch-erklärenden und rational-normierenden Betrachtungsweisen“ (Luhmann, 1966b: Fn 42: 33).



In der Anwendbarkeit und der Offenheit für andere theoretische Ansätze lag das Potential des kybernetischen Ansatzes, welches nicht nur für Luhmann, sondern für die sozialwissenschaftliche Verwaltungs- und Politikwissenschaft an sich interessant war. Allerdings warnte Renate Mayntz (1964: 385) vor übereiligen Analogien, „die dazu führen können, dass man die Besonderheiten sozialer Systeme vernachlässigt. Am ehesten dürfte man den kybernetischen analoge Prozesse im Bereich von zielgerichteten und planvoll strukturierten Organisationen finden“. Aderhold (1973: 77) wandte das Konzept der politischen Kybernetik auf den deutschen Staat an und entwarf ein Schema, das als Prototyp für das PAS Deutschlands gelten kann. Darin fasste er neben der Verwaltung als Regelkreis, auch den Kommunikationsfluss, die Institutionen der Datenerhebung und -speicherung sowie die politischen Institutionen, die die normativen Ziele vorgeben, und den Umwelteinfluss zusammen (vgl. Grafik 1).

Grafik 1: Schema des politisch-administrativen Systems



Eigene Darstellung nach Aderhold (1973: 77)

#### 4.3.3 Automation: Von der Privatwirtschaft zum öffentlichen Dienst

*Die Kybernetik brachte eine Welle der Technisierung mit sich. Die Automatisierung wurde zuerst im Kontext des privatwirtschaftlichen scientific management behandelt. Die (semi-)autonome Verarbeitung von Informationen durch Maschinen ermöglichte auch den Einsatz bei staatlichen Dienstleistungen. Der Umgang mit den von Maschinen gefällten Urteilen war allerdings stark umstritten.*

Automation kann als Implementation der Kybernetik verstanden werden und wurde als die zweite industrielle Revolution interpretiert (Buckingham, 1963; Lang, 1966: 29; Wiener, 1952). Dabei wurde eine Tätigkeit abstrahiert bis die objektivierte physische und geistige Arbeit anhand eines Algorithmus verallgemeinert werden konnte (Frank, 1969a: 13). Da anhand der Konzepte „Information“ und „Algorithmus“ Tätigkeiten betroffen waren, welche bis anhin nicht automatisiert werden konnten, waren neue Arbeitsbereiche und folglich auch neue Gesellschaftsschichten von dieser Umwälzung betroffen. Folglich kann es nicht überraschen, dass genauso wie die sozialen Auswirkungen der Industrialisierung auch die Automation neue Forschungsfragen aufwarf. Die Auseinandersetzung mit der Automation ähnelte derjenigen mit der Technokratie. Dabei zeigten sich bezüglich des Verhältnisses zwischen Menschen und Maschinen starke Parallelen zum technokratischen Diskurs vor und nach dem Zweiten Weltkrieg (Gurvitch, 1949; Gutenberg, 1965). Durch „die aus der Praxis der totalitären Staaten bekannte Affinität des Denkens vieler Ingenieure mit dem der totalitären Gewaltherrschaft“ (Pollock, 1955: 147) haftete dem Automationsdiskurs von Beginn an eine zwiespältige Konnotation an (Elsner, 1967). Aber auch relativ frei von Ideologien nahmen die Sorgen um den Arbeitsplatz und um die gesellschaftspolitischen Implikationen einen grossen Platz ein. Es wurde befürchtet, die Automation führe zu einem Abbau von Arbeitsplätzen und einer stabilen, hohen Arbeitslosigkeit, da der Mensch für die Produktion zunehmend unnötig werde, was sich in einer Sinnkrise der Menschen niederschlage (o. A., 1956; Pollock, 1955; Wiener, 1956).

Dubarle (1948) entwickelte in seiner Rezension von Wieners (1948) *Cybernetics: Or the Control and Communication in the Animal and the Machine* die Vision einer *machine à gouverner*, welche anhand eines logischen Algorithmus die am besten geeignete Regierungsmassnahmen bestimmen sollte, um „in einer gegebenen Situation ein bestimmtes politisches Ziel mit der grössten Wahrscheinlichkeit“ (Pollock, 1955: 154) zu erreichen. Der Begriff der Automation war gemäss Bull (1964: 49) durch John Diebold (1952) als *Automatization* in den wissenschaftlichen Diskurs eingeführt worden. Wie Pietsch (1957) im Staatslexikonartikel

*Automation* schrieb, ging die Erstnennung jedoch auf Delmar S. Harder zurück, wobei jedoch kaum Unterschiede zur Ford'schen Produktionskette auszumachen seien, da die Dimension der Informationstheorie noch fehlte. Harder (1955: 11) war Vize-Präsident im *General Electronics*-Konzern als er 1936 *automation* als „automatic handling of parts between progressive production processes“ definierte, also als die Verkettung verschiedener Produktionsschritte in eine einzige Produktionskette. Die Unterschiede zwischen Harders *automation* und Diebolds *automatization* wurde in der Folge von Bull aufgenommen. Er argumentierte, die korrekte deutsche Übersetzung müsse Automatisierung sein, da die Endung *-ization* bzw. *-isierung* auf „eine *Umstellung* hin[weise], eine Veränderung vom bisherigen Stand der Arbeitsorganisation zu neuen Methoden. Automatisierung und die daraus gebildete Kurzform Automation müssten also eigentlich den Umstellungsvorgang auf automatische Arbeitsabläufe bezeichnen. Diesen Sinn hat das Wort Automation aber verloren; es wird fast nur für den Zustand *nach* der Umstellung gebraucht“ (Bull, 1964: 49, Hervorhebungen im Original). Diesem Irrtum unterliege auch Friedrich List (1959: 35), wenn er die Automatisierung als Tätigkeit und die Automation als den dadurch bewirkten Zustand beschreibe. Die Polemik um die richtige Übersetzung darf jedoch nicht davon ablenken, dass die Automation eine sehr reale Bedeutung im deutschen verwaltungswissenschaftlichen Diskurs einnahm. Sehr stark rezipiert wurde vor allem Pollocks (1955) Buch über die *Automation in den USA* als zweite industrielle Revolution. Darin hielt er fest: „Ziele und Methoden der ‘Automation’ lassen sich zur ersten Orientierung etwa folgendermassen beschreiben: ‘Automation’ als Produktionstechnik hat zum Ziel, die menschliche Arbeitskraft in den Funktionen der Bedienung, Steuerung und Überwachung von Maschinen sowie der Kontrolle der Produkte so weit durch Maschinen zu ersetzen, dass vom Beginn bis zur Beendigung des Arbeitsprozesses keine menschliche Hand das Produkt berührt. Ihre Methoden lassen sich sowohl auf Teilprozesse der Fertigung als auch auf einen vollständigen Produktionsgang vom Rohstoff bis zum Fertigfabrikat anwenden“ (Pollock, 1955: 80).

Wenn in der Literatur die Arbeitsleistung und -kosten von Menschen und Maschinen verglichen wurde, schnitten letztere häufig besser ab. Daher strebten die Jünger der Automation „die ‚Befreiung der Technik‘ von der menschlichen Begrenztheit“ an (Pollock, 1955: 147). Grund dafür seien neben den menschlichen Launen die normalen „menschlichen“ Bedürfnisse nach Waschräumen oder Kantinen, die Maschinen nicht teilen. Aber auch die Kosten für die Schulung oder für die Personalabteilung wurden hervorgehoben,

wohingegen die Wartung und Neu-Programmierung der Automaten häufig ausgeklammert blieben. Pollock illustrierte dies anhand einer Wortmeldung, die an einer Konferenz 1953 gefallen war und die er aus einer Ausgabe des Magazins *Fortune* übernommen hatte: Die Abdeckung der menschlichen Bedürfnisse, „[d]as alles kostet Geld. Mein Standpunkt ist der: wenn wir einen Teil dieses Geldes nehmen könnten [...] und für Forschung verwenden, wie wir die Arbeiter völlig aus dem Produktionsprozess ausschalten könnten, dann wären wir auf lange Sicht viel besser daran“ (Pollock 1955, 146). Zudem konnten Maschinen Arbeiten verrichten, die die menschliche Muskulatur oder das Nervensystem überforderten (Piel, 1954). Menschen schnitten hingegen bei komplexen Arbeiten besser ab, weil ein Individuum mehrere Sinnesorgane kombinieren konnte und auch fähig war, Entscheidungen in nicht vorhergesehenen Situationen zu treffen. Zudem benötigten die Maschinen den Menschen noch als *servocomponent* (Greene, 1954: 58).

Durch die Einführung der ersten Rechner waren auch gut ausgebildete Angestellte von der drohenden Arbeitslosigkeit betroffen. Nachdem zuerst nur relativ einfache physische Arbeiten von Maschinen ausgeführt werden konnten, wurden durch die Objektivierung geistiger Arbeit neue Arbeitsbereiche von der Automatisierung betroffen. „Für alle repetitiven Büroarbeiten grossen Umfangs ist die Überlegenheit der elektronisch gesteuerten und kontrollierten Büromaschinen über die Handbedienung derart überwältigend, dass ihre Einführung auch in Betrieben mittlerer Grösse sich als rentabel erweisen wird“ (Pollock, 1955: 96). Wie Bull (1964: 54-55) festhielt, war dies gerade auch für die (öffentlichen) Verwaltungen relevant, da die elektronischen Rechenmaschinen besonders „für statistische Aufgaben, aber auch für alle Arten von Buchhaltung, für die Errechnung von Steuern und Renten, für das Mahn- und Beitreibungswesen [sic!] [geeignet seien]. Da sie von der Eingabe der Daten und des Programms an selbständig arbeiten können, braucht man ihre Ergebnisse nicht mehr besonders zu überprüfen und in die an die Bürger versandten Verfügungen zu übertragen, sondern kann die von der Maschine bearbeiteten Formulare unmittelbar als Verwaltungsakte hinausgehen lassen. Meist wird dabei weder die Unterschrift des Sachbearbeiters hinzugefügt noch auch sein Namenszug vervielfältigt abgedruckt. Hier hat nun die juristische Kritik eingesetzt mit der Frage, ob diese von der Maschine selbsttätig hergestellten Berechnungen noch den Namen ‚Verwaltungsakt‘ verdienen oder ob sie nicht vielmehr etwas ganz anderes, Neues seien, für das man einen neuen Begriff prägen und eigene Rechtsregeln aufstellen müsse“. Bezüglich der Grenzen und des Potentials der Automation blieb den menschlichen

Arbeitern nur noch ein eingeschränktes Arbeitsfeld, in dem sie den Maschinen überlegen waren, nämlich „[...] die Belieferung der Maschinen mit dem Rohmaterial der ‚Information‘ (‚input‘), die Weitergabe des ‚output‘ – das heisst der Mitteilungen aller Art, die von den Maschinen geliefert werden – sowie die Ausführung nicht-repetitiver Aufgaben, zum Beispiel die Erledigung der nichtstandardisierten Korrespondenz und ihre Registrierung, der persönliche Verkehr mit Kunden oder dem Personal anderer Betriebsabteilungen und ähnliche, ‚eigenes Urteil auf höherer Stufe‘ erfordernde Funktionen“ (Pollock, 1955: 80).

Bereits 1952 waren Lochkartenanlagen zur Berechnung der Fahrzeugsteuer eingesetzt worden. 1956 setzten bereits „viele grossstädtische Finanzämter“ (Bull, 1964: 37) auf automatisierte Hilfe. 1957 wurden die ersten Magnettrommelrechner (IBM 650) von vier Finanzämtern des Bundeslandes Baden-Württemberg für die Berechnung des Lohnsteuerjahresausgleichs eingesetzt. Auch Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Berlin und verschiedene weitere Bundesländer stellten zunehmend ihre Arbeitsabläufe auf die automatische Bearbeitung um. Betroffen waren vorerst die Berechnung der Steuern, des Budgets, der Renten und des Finanzausgleichs, der Lohn- und Gehaltsabrechnung für die öffentlichen Bediensteten mit ihren diversen Zuschlägen, der Bevölkerungs-, Industrie-, Aussenhandels-, Binnenschifffahrts-, Grundeigentums-, Steuer-, Justiz- und Unfallstatistiken, des Kassensturzes und der Verwaltung der öffentlichen Betriebe, wie der Strom- und Verkehrsbetriebe, der Spitäler oder dem Hafenbau (Bull, 1964: 37-40; Haupt, 1961: 12; Maass, 1961: 141-142; Voss, 1961). Die Vorteile waren für Bull (1964: 37) evident: „Die Elektronenrechner bewährten sich so gut, dass 1959 in Baden-Württemberg schon rund 94% von 102'000 Anträgen auf Lohnsteuerjahresausgleich maschinell bearbeitet werden konnten; die über 95'000 Anträge wurden in 29 Stunden bewältigt [...]“. Im Fall des Finanzamtes Nord konnten durch die maschinelle Bearbeitung in der Einkommens-, Kirchen- und Gewerbesteuerveranlagung bzw. in den Steuerrückzahlungen zwei Monate gespart werden. Dabei blieben die USA Vorbild, die 1890 die Auswertung der Bevölkerungsstatistik automatisiert hatten. Ab 1952 setzte der *census* kommerzielle Computer ein und dehnten den Bestand bis 1962 auf über 500 Elektronenrechner aus (Maass, 1961; Michael, 1962: 10; Pollock, 1956: 31-32, 174-175).

Von der Automatisierung waren jedoch auch andere Tätigkeiten der Verwaltung betroffen, welche nicht die diversen Bereiche der öffentlichen Buchhaltung betrafen. So wurden von der staatlichen Post die Brief- bzw. Paketsortierungsanlagen, die Fernsprech- und

Fernschreibdienste, der Funksprechverkehr mit LKW, Schiffen und Zügen, sowie die Telekommunikation (Verbindungsherstellung und Berechnung der Fernsprechgebühren) zunehmend automatisiert, aber auch andere staatliche Dienstleister wie die Eisenbahnbetriebe. Als Zukunftsszenarien wurden zudem erste Vorläufer dessen entworfen, was heute unter dem Schlagwort des E-Government diskutiert wird: Zum Beispiel die elektronische Abstimmung oder Petitionseingaben in sogenannten Antragshäusern (Neesse zitiert in Morstein-Marx, 1959b: 210ff). In Antragshäuser würden Bürger ihre Gesuche auf Vordrucken einwerfen, „die für das Lochkartenverfahren geeignet sind, in einen Kasten und erhalten sie in kürzester Frist – zusammen mit der Gebührenrechnung – maschinell bearbeitet zurück. Das Bild, das von den ‚Befehlsmaschinen‘ gezeichnet wird, ist weniger erfreulich: man meint, die Elektronen-‚Gehirne‘ würden eines Tages in der Lage sein, so viele ‚Denk‘-Operationen zu übernehmen und dabei so sichere Voraussagen zu machen, dass eine Opposition gegen diese ‚technisch garantierte Wahrheit‘ schlicht unvernünftig sei, so dass also im Ergebnis die Maschinen unsere Geschicke lenken würden“ (Bull, 1964: 40). Dieser eher utopischen Gedankengang Bulls war kein Einzelfall, sondern war bei verschiedenen Verwaltungswissenschaftler zu finden (vgl. etwa Ridenour, 1957: 167-170; Schelsky, 1957: 11-12, 19; Zeidler, 1959: 31). Konkreter war jedoch die Automation des öffentlichen Dienstes an der Regelung des Strassenverkehrs zu verfolgen, worin Verkehrspolizisten zunehmend durch Verkehrsampeln, Parkuhren und Geschwindigkeitsmesser ersetzt wurden (Bull, 1964: 94-107). Dies führte zu einer lebhaften Diskussion, wie die Automation der Staatstätigkeiten einzuschätzen sei. Neben der befürchteten Massenarbeitslosigkeit (Friedmann, 1953; Pollock, 1956; Schelsky, 1957) wurde gewarnt, die Technik bringe „wesensmässig ein Stück Despotismus in das Sozialleben“ (Alfred von Martin, o.J., 93, zitiert nach Huber, 1960: 22) oder sie sei autoritär und fördere Zentralisierungstendenzen im Staatsleben (Pollock, 1956: 264; Schrödter, 1960: 86). Jünger (1949: 97) seinerseits unterstellte den ‚Technikern‘, „sich den Staat unterordnen“ zu wollen. Andererseits fanden die Ängste vor der Modernisierung jedoch auch Widerspruch seitens der Fortschrittsoptimisten. Diese erhofften sich eine Verschiebung der menschlichen Arbeit von Quantität zu Qualität, beispielsweise eine Stärkung des kreativen und schöpferischen Aspekts in der Forschung durch das Wegfallen des Fleissanteils in der täglichen Routine. Zudem hielt Helmut Schelsky (1957: 40-41) den politischen Ängsten entgegen, dass politisches Machtstreben von Politikern und nicht von Technikern ausgehe und die ‚ideologische‘ Angst soziologisch durch nichts begründet sei. Dem menschlichen Umgang mit

dem technologischen Potential könne und solle mit juristischen Mitteln begegnet werden. Gerade die Rechtswissenschaft öffnete sich nur zögerlich der Automatisierung und die kybernetische Jurisprudenz blieb relativ einflusslos (Seibel, 1982: 187). „Im Gegensatz zu vielen anderen Wissenschaftszweigen kennt die Rechtswissenschaft noch keine gefestigte, allgemein anerkannte Anwendung kybernetischer Systeme, nur eine sich ständig vergrössernde Anzahl von Nutzungsversuchen“ (Simitis, 1966: 8). Zwar könnten Anzeige bzw. Anklage als Information über den Ist-Wert, Ermittlungen bzw. Anklageerhebung als Rückkopplung und Richter als Regler, die den Soll-Wert mit dem Ist-Wert vergleichen, interpretiert werden. Aber, wie Lang (1966: 41-45) fest hielt, war mit der Darstellung des Prozesses als Regelkreis noch nichts gewonnen. Allerdings wurde in der Automatisierung der Jurisprudenz das Potential einer entideologisierten Rechtsumsetzung ausgemacht. Unabhängig von der empirischen Gültigkeit überschritten sich dabei die Pro- und Contra-Positionen in den Debatten über die kybernetische Jurisprudenz mit derjenigen der Rolle des Staatsbeamten. Seibel (1982: 188) schrieb, „[die] kybernetischen Rechtsmodelle illustrieren ungewollt das Komplementärverhältnis rechtlicher und bürokratischer Differenzierung in idealtypischer Reinheit. Der ‚Atomisierung von Regelungsgehalten‘ im Rahmen der Rechtsstruktur entspräche der Monolith des Staatsapparats als strenger Vollzugsarm. Jedes ‚Eigenleben‘ der Verwaltung als sozialer Organismus ist ausgeschaltet. Und in der Tat ist eine solche ‚Verwaltungs‘-Praxis nicht menschlich, sondern nur mehr technisch zu realisieren: die Verwaltung als Vollzugsautomat“.

Angeblich waren in den USA bereits solche „Justizautomaten“ zum Erlass von Strafverfügungen eingesetzt worden seien (Bull, 1964: 85; Lang, 1966: 35). Dies lehnte Ernst Forsthoff (1972) kategorisch ab, da er die zunehmende Technisierung und die kybernetische Jurisprudenz als ‚entseelten‘ Versuch betrachtete, die Informationstheorie in die Rechts- und Gesetzgebungstheorie einzuführen (vgl. dazu auch Fiedler, 1966; Klug, 1966: 157-159; Luhmann, 1966a; Simitis, 1967). Auch die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Formulare der Steuerverwaltung, welche die Verwendung von Maschinen zwangsläufig mit sich brächte, wären gemäss Hans Huber (1960: 13) ein Pyrrhussieg für den Steuerzahler: „Der formularegeplagte Steuerzahler atmet auf, aber er irrt sich. Den Vereinfachungen, die die Maschine diktiert, sollte er misstrauen. Im Recht bedeuten diese Vereinfachungen überwiegend Grobschlächtigkeit, Mangel an Differenzierung, fortschreitende Veräusserlichung, Profanierung der Rechtsidee.“ Auch List (1955: 10) stimmte darin überein,

dass die Automatisierung des Rechts zwar notwendigerweise eine Vereinfachung mit sich bringe, daraus jedoch eine unwünschenswerte „Entindividualisierung des Rechts und des Rechtslebens“ resultiere. Während Bull (1964: 108: Fn 559) die Sachlage ähnlich einschätzte, zeigte er sich von deren normativen Bewertung verwundert. Denn die Individualisierung des Rechts sei Teil rechtsstaatlicher Willkür und in einem gewissen Masse widerspreche das Angemessenheitsprinzip der Rechtsgleichheit. Daraus folge, dass dies nicht ein grosser Verlust, sondern eher eine begrüssenswerte Entwicklung sei. Positives Echo erhielt der Gedanken eines vollautomatisierten Rechtsvollzugs nur spärlich. Im Wesentlichen wurde dafürgehalten, dass dadurch die Ideologie aus dem Staatshandeln ausgeschlossen werden solle (Seibel, 1982: 187-189). Beispielhaft war Luhmann (1966a: 134), welcher eine „minuziöse Rechtsstaatlichkeit“ und eine Allianz von Automation und Gesetzgeber gegen die Richter forderte.

Die grundsätzlichen Grenzen der Automation der Rechtsprechung brachte Spiros Simitis (1964) auf den Punkt, nämlich bei der Festlegung der Axiome. Dabei knüpfte er an die zwei Schwachpunkte der struktur-funktionalen Analyse an, die auch von Deutsch (1969: 95) anerkannt worden waren. Die struktur-funktionalen Analyse bedinge eine Vorgabe sozialer Ziele und Zwecke von aussen, da solche nicht aus dem System selbst abgeleitet werden könnten. Auch die Gewichtung möglicher Kombinationsmöglichkeiten bzw. die Frage, welche Kriterien nach empirischen Gesichtspunkten dafür gelten sollen, könne nicht aus der struktur-funktionalen Analyse erschlossen werden. „Ob Ehen prinzipiell scheidbar sein sollen oder nicht, ob und welche Schranken der Verfügungsfreiheit über das Eigentum gezogen werden müssen, ob Erfindungen Schutzrechte des einzelnen nach sich ziehen dürfen – dies alles sind Entscheidungen, die keiner Ableitung zugänglich sind. Auflösbarkeit der Ehe, Eigentums- und Erfinderrechte sind Postulate, die durch kein noch so verfeinertes kybernetisches System ermittelt werden können. Sie gehören nicht dem axiomatischen, sondern dem axiologischen Bereich an. Eben dieser axiologische Aspekt ist es aber, der die Gestalt und den Charakter der Rechtsordnung bestimmt. Kybernetik ist wertindifferent, Recht aber wertgebunden“ (Simitis, 1964: 354). Selbst dann, wenn die Axiome feststünden, sei die Kybernetik nicht für die Rechtsprechung geeignet, da das Rechtssystem kein geschlossenes System sei, sondern unablässig neue Sachverhalte durch die Auslegung der bestehenden Regeln zu beantworten habe. Da zudem das Recht ein humanes Element habe, sprach Simitis (1964: 356) zumindest für einen liberalen Staat die Praxistauglichkeit ab: „Die Tendenz zu einer möglichst



weitgehenden Axiomatisierung wird sich daher vor allen Dingen in totalitären Ordnungen bemerkbar machen oder zumindest in solchen, die meinen, von der Geschichtlichkeit des menschlichen Daseins absehen zu können, um die eigene Lösung für allgemeinverbindlich und ewig gültig zu deklarieren.“

#### 4.3.4 Methodenparadigmenwandel

*Die Sozialwissenschaften versuchten ihre Forschung soweit wie möglich analog zu den Naturwissenschaften zu gestalten. Wegen der Verschiedenheit der Untersuchungsobjekte gelang dies nicht. Eine nachhaltige Konsequenz waren aber die gestiegenen Anforderungen betreffend Forschungsfragen und Forschungsdesign sowie der Aufstieg der quantitativen Forschung.*

Neben der Veränderung des Untersuchungsgegenstandes Verwaltung, wie sie aus den neu aufgeworfenen Fragen bezüglich der Automation des Staatsdienstes resultierte, oder den anders gewichteten Kontextvariablen, die sich aus der Betonung der systematischen Einbettung der Verwaltung in das politisch-administrative System ergab, folgte eine dritte wesentliche Änderung der sozialpolitischen Verwaltungswissenschaft aus der Kybernetik. Sie betraf weniger den Untersuchungsgegenstand als primär die Untersuchungsmethode, indem die quantitativen Auswertungen gefordert und namentlich die Spieltheorie als auch Simulationen bzw. soziale Experimente gestärkt wurden. G.A. Almond (1966: 869) betonte in seiner Präsidentialrede am Kongress der *American Political Science Association*, dass die amerikanische politische Theorie vom 18. Jahrhundert bis in die 1950er Jahre auf demselben Paradigma basiert habe. „[I]n the last decade or two the elements of a new, more surely scientific paradigm seem to be manifesting themselves rapidly. The core concept of this new approach is that of the political system.“ Eine neue Ära sei angebrochen, in der quantitative Methoden, technische Unterstützung für die Forschung und soziologische, anthropologische und psychologische Theorien eingebunden wurden (Almond, 1966: 870). Auf diesem Gebiet wies die deutsche Forschung einen Rückstand von ca. zehn bis fünfzehn Jahren auf (Aderhold, 1973: 10; Naschold, 1969: 8).

Wiener (1950: 181) hatte trotz Zweifel an der gesellschaftlichen Akzeptanz der Kybernetik ein fundamentales Umdenken ausgemacht. Die Popularität der von John von Neumann und Oskar Morgenstern in *Games Theory and Economic Behavior* (1944) vorgestellte Spieltheorie, die in den 1950er Jahren wesentlich weiterentwickelt worden war, sah er als symptomatisch an. Bei

Erscheinen war die mathematische Formulierung der Spieltheorie in den Sozialwissenschaften als fremd empfunden worden. Selbst in der Volkswirtschaft, die seit jeher einen Umgang mit Zahlen und Mengen pflegte, war der „fremde Charakter der mathematischen Konzeption“ (Anderson, 1949: 49) ungewohnt und es mangelte am mathematischen Handwerk, um das Potential dieses Ansatzes zu verstehen. Die neue Herangehensweise sollte neue und bessere Antworten diejenigen der alten Theorien (Anderson, 1949: 47): „Jede theoretische Wissenschaft, die sich mit der Darstellung der Gesetzmässigkeiten im Bereiche ihres Forschungsgebietes befasst, sucht ein System von Definitionen und Grundannahmen aufzubauen, aus denen dann die konkreten Abläufe auf deduktivem Wege durch sogenannte tautologische Umformungen abgeleitet werden. Und wenn es sich herausstellt, dass das zurzeit bestehende System nicht mehr genügt oder zu falschen Ergebnissen führt, so wird es eben durch ein neues, besseres ersetzt.“ Dieses neue, bessere System sollte in der Verwaltungswissenschaft der Ansatz der politischen Kybernetik sein.

Gemäss Senghaas (1966: 254; Hervorhebung im Original) stagnierte die „alte“ deutsche Politikwissenschaft, weil sie sich vorwiegend mit Diskussionen über Definitionen beschäftigte oder mit Thesen, die mit einem „erschreckenden Missverhältnis von methodischem Aufwand und substantiellen Ergebnissen [zustande gekommen waren]. Man kann *Karl Deutschs* Modellanalyse, obgleich sie von Anfang bis Ende operationalistisch konzipiert ist, diesen Vorwurf nicht machen“. Zwar sei der soziokybernetische Ansatz ebenfalls äusserst komplex, da soziale Systeme nie isoliert existieren und folglich Interdependenz der Systemparameter zu berücksichtigen waren (Habermas, 1973: 15; Jänicke, 1973: 213). In der Konsequenz führten Versuche, Systeme möglichst exakt zu untersuchen, denn auch häufig zu Resultaten mit eher heuristischem Wert und die stringente Operationalisierung der Untersuchungen blieb eher mangelhaft (Aderhold, 1973: 79). Andererseits konnten die vereinfachten Anwendungen, wie beispielsweise die Spieltheorie, erfolgreich bei der Untersuchung politischer Entscheide angewandt werden (Lang, 1966: 36). Daraus resultierte schliesslich ein Paradigmenwandel im wissenschaftlichen Arbeiten: „Das Interesse für die Spieltheorie hat einen neuen Denkstil hervorgebracht; ihm entspricht auch die Entwicklung sozialwissenschaftlicher Begriffe, die sich zu mathematischer Verarbeitung eignen. Die Folge war, dass politische und soziale Theorien zunehmend in einer Ausdrucksweise formuliert werden, die zumindest ‚begrifflich quantifizierbar‘ ist und von der man erwarten kann, dass sie sich schliesslich mathematisch präzise darstellen lässt“ (Deutsch, 1966b: 95).

Auch Nascholds (1969: 22-23) Operationalisierung des Modells des Systemverhaltens entsprach diesem neuen Denkstil. „Gegeben ist ein System mit mehreren Variablen. Von diesen ist die Ausgangsgrösse (*output* des Systems) abhängig von mehreren Eingangsgrössen (*input*). Die Ausgangsgrösse soll nun so festgesetzt werden, dass sie einen bestimmten, vom System oder der Umwelt vorgeschriebenen Sollwert einnimmt. Die Regelabweichung, d.h. die Abweichung des jeweiligen Ist-Wertes der Ausgangsgrösse (bei Regelungssystemen spricht man von Regelgrösse) vom Sollwert, soll zu Null werden. Die Regelgrösse ist aber abhängig von einer Anzahl unabhängiger Variablen, den von der Umwelt ausgehenden Störgrössen, die innerhalb einer weiten Bandbreite schwanken können. Damit die Regelgrösse den Sollwert erreichen kann, ist es erforderlich, dass unter den Störgrössen zumindest eine Variable, die sogenannte Stellgrösse, zugänglich und einstellbar ist. Das System muss also zumindest einen Freiheitsgrad besitzen, um den Sollwert erreichen zu können.“ Die Schwierigkeiten, die sich aus der Mathematisierung ergaben, waren jedoch nicht von der Hand zu weisen. Neben der Operationalisierung stellten sich insbesondere die Selektion der Variablen und die Einschätzung ihrer Relationen als problematisch heraus (Guetzkow, 1962; 1963; Verba, 1964). Die Faktoranalyse stellte eine Möglichkeit dar, mit den Schwierigkeiten umzugehen. So konnte beispielsweise ermittelt werden, „auf wieviele [sic!] unabhängige Dimensionen (Faktoren) sich ein System miteinander in Beziehung stehender Variablen zurückführen lässt“ (Mayntz, 1964: 379). Allerdings stelle dies ein „mathematisch recht kompliziertes Verfahren“ (Mayntz, 1964: 380) dar.

Seit Erscheinen der Spieltheorie wurde diskutiert, ob die Sozialwissenschaftler eine zusätzliche Ausbildung in höherer Mathematik neben der eigenen Spezialisierung haben müssten (Anderson, 1949: 49). Da sich die Ausgangsprobleme der Mathematiker und Sozialwissenschaftler nur wenig überschneiden würden, sei dies jedoch nicht zwingend. Erstere hätten üblicherweise „eine gegebene Anzahl beliebiger Bedingungen [...] ohne dass es in der Regel darauf ankommt, warum gerade diese und keine anderen bestimmten Bedingungen oder Voraussetzungen ausgewählt werden“ während „jede Analyse [...] in den Sozialwissenschaften in erster Linie mit einer Entscheidung darüber verbunden [sei], welche Modelle als angemessen zu beurteilen sind“ (Deutsch, 1969: 85-86). Als Ausweg schlug Deutsch (1969: 86) die Zusammenarbeit in Forschungsteams vor. Von „Forschern, die in erster Linie Sozialwissenschaftler sind, aber auch genügend analytisches Verständnis haben, um ihre Probleme in eine Form zu bringen, mit der Mathematiker etwas anfangen können, und

Mathematikern, die immerhin genügend sozialwissenschaftliche Kenntnisse haben, um zu verstehen, was die Sozialwissenschaftler von ihnen wollen und wie man durch geeignete Auswahl mathematischer Arbeitsmethoden der Wirklichkeit näher kommen kann anstatt sich von ihr zu entfernen“. Dabei wurde der interdisziplinäre Ursprung der Kybernetik wieder deutlich.

Mit der Mathematisierung der Sozialwissenschaft und der Einführung der Computer als Hilfsmittel veränderte sich nicht nur die Art der Forschungsfragen, sondern auch die Menge der handhabbaren Daten. Gemäss Senghaas (1966: 267) war die Ingenieurwissenschaft Vorreiterin und Vorbild in dieser Entwicklung. Die Ingenieurwissenschaft hatte mittels Elektronenrechnern Analysen durchgeführt, bei denen in Simulationsmodellen die komplexen Phänomene der Wirklichkeit unter kontrollierbaren Bedingungen reproduziert worden seien. Dabei hätte sich gezeigt, „dass Elektronenrechner nicht nur komplizierte Rechenarbeiten verrichten können, sondern dass sie sich auch zur Nachahmung schwieriger, im Labor nur mühsam oder überhaupt nicht ausführbarer technischer Prozesse eignen“. Dieser Ansatz wurde von den Sozialwissenschaften aufgenommen, indem beispielsweise das Verhalten sozialer Systeme simuliert wurde (Hauff, 1965). US-Publikationen hätten dabei gezeigt, wie das Simulationsmodell auf die spezifischen Bedürfnissen der Sozialwissenschaft angepasst werden könne (Brody, 1965; Crane, 1962; Helmer, 1965; Hovland, 1963), und die im *Journal of Conflict Resolution* seit 1965 erscheinende Rubrik *Gaming* unterstreiche „die wachsende Bedeutung der Simulationsanalyse für die politikwissenschaftliche Forschung“ (Senghaas, 1966: 267). Während die US-Literatur wegweisend sei, habe der Franzose Raymond Boudon die beste Einführung in die Logik der Simulationsanalyse geschrieben. Die Möglichkeiten waren gemäss Boudon (1965: 11) unbeschränkt: „Tout processus est en principe simulable, à partir du moment où on peut décrire par un ensemble de lois cohérentes et où les paramètres sont connus et déterminables.“

In Deutschland war es insbesondere die neue Surveyforschung, welche die Anwendung von Computern förderte. „Besonders für die moderne Umfrageforschung, die oft Stichproben von einigen tausend Personen hat und entsprechend zahlreiche Erhebungsdaten verarbeiten muss, ist bereits die Fachzähl-Sortiermaschine vom Typ IBM 101 eine unschätzbare Hilfe gewesen. Neuerdings werden auch elektronische Datenverarbeitungsanlagen als Rechenhilfe benutzt, und zwar bei jenen Verfahren der Datenanalyse, die ohne solche Maschinen in der

Anwendung zu zeitraubend wären. Das gilt schon für statistische Operationen wie das Korrelieren zahlreicher Variabler [sic!] und in noch stärkerem Masse für bestimmte Skalierungsverfahren oder für die Faktorenanalyse, die hier als Beispiel gewählt werden soll“ (Mayntz, 1964: 380). Gerade wegen der Komplexität der Materie kam der Faktoranalyse eine Vorreiterrolle bei der Computerisierung der Sozialwissenschaft zu (Fruchter und Jennings, 1962). Wie auch bei der Automatisierung der Verwaltung konnte in der Wissenschaft erhebliche Zeiteinsparung realisiert und zudem mit einer grösseren Anzahl Variablen gerechnet werden. Jedoch waren Computer teuer und die Kostenfrage stellte ebenfalls eine Grenze der Machbarkeit dar (Mayntz, 1964: 380). Ein neu gewandtes, altes Problem war die Überprüfung und der Nachvollzug der Ergebnisse. Bei mangelnder Sachkenntnis könnten mit den neuen Instrumenten verhältnismässig einfach sinnlose Berechnungen gemacht werden, die scheinbar gute Zahlen lieferten. So warnte Deutsch (1969: 86-87) vor der Neigung „willkürliche Konstanten oder Koeffizienten in ihre Gleichungen einzusetzen, um auf diese Weise ihre Resultate mit irgendwelchen bekannten Zahlenreihen (oder mit deren Extrapolation) in Einklang zu bringen“. Mit dem Aufkommen der quantitativen Forschung gerieten die normativen Fragestellungen ins Hintertreffen. „Increasingly the attitude seems to be: If it can't be quantified, don't bother“ (Carleton, 1965: 497).

#### 4.4 Über die Rolle der USA

*Verglichen zu den vorhergehenden Perioden tritt der Einfluss aus den USA deutlich stärker hervor: Sowohl die Etablierung des politisch-administrativen Systems in der deutschen Verwaltungswissenschaft wie auch der Methodenwandel bezogen ihre primäre Inspiration aus den USA. Der Diskurs über die Automation blieb zwar auf die Situation in Deutschland bezogen. Die Erfahrungen in den USA waren allerdings wichtig, um die Automation zu thematisieren.*

Obschon die Kybernetik einer internationalen Kooperation entsprang und Wiener sehr bemüht war, die internationale Zusammenarbeit zu fördern, kann nicht bestritten werden, dass die Kybernetik stark aus den USA geprägt war. Für die deutschen SozialwissenschaftlerInnen, die an der Verwaltung interessiert waren, stellte dies jedoch kein Problem dar. Vielmehr bot sich mit der Kybernetik ein neuer epistemologischer Referenzrahmen, der jenseits der Auseinandersetzung zwischen organistischer und mechanistischer Staatskonzeptionen angesiedelt war und sogar das Potential hatte, die beiden

Ansätze in sich zu vereinen. „Die Kybernetik, was immer ihre Definition im Einzelnen sein mag, ist nicht zuletzt eine gesellschaftliche Produktivkraft, die unter der Hand im Augenblick noch in den Grenzen bestehender Herrschaftsverhältnisse, die Gesellschaft verändert: die wissenschaftliche Forschung, die Übersetzung sozialtechnischer Informationen in gesellschaftliche Praxis, die Arbeits-, Konsum-, Lern- und Freizeitsphäre, die Standards der gesellschaftlichen Moral“ (Senghaas, 1966: 275). Diese politische Dimension der Kybernetik führte in Deutschland dazu, dass häufiger auf Deutsch als auf Simon verwiesen wurde.

Bevor das eher abstrakte Konzept der Kybernetik in Deutschland rezipiert wurde, stiess die Automation, die als eine Implementation der Kybernetik in die Gesellschaft verstanden werden kann, auf Aufmerksamkeit. Pollock (1955: 79) führte die Automation in den deutschsprachigen sozialwissenschaftlichen Diskurs ein und verwies auf Publikationen aus den USA, welche seiner Einschätzung nach die beste Einführungsliteratur ins Thema bieten würden. Er empfahl insbesondere das Sonderheft *Automatic Control* (1952) der Zeitschrift *Scientific American*, das in verschiedenen Artikel sowohl technische, philosophische und soziologische Aspekte, die wesentlichen Konzepte der Kybernetik wie Information und Informationsvermittlung, Feedback und Automation, sowie die Rolle des Computers behandelte (King, 1952; Nagel, 1952; Ridenour, 1952; Tustin, 1952). Daneben machte Pollock auch auf das Bulletin des Business Information Bureau von Cleveland (1953) und die kommentierten Bibliographien von Higgins (1954 und folgend) aufmerksam, die in der Zeitschrift *Control Engineering* erschienen waren. Als weitere, für das Verständnis wichtige Werke verwies er insbesondere auf Wieners *Mensch und Maschinenmensch* (1950; 1952) und Diebolds *Die automatische Fabrik* (1952; 1954).

Obschon auch die Automatisierung in der deutschen Verwaltungswissenschaft diskutiert wurde, spielte Deutschs (1963; 1966b) Konzept der politischen Kybernetik eine weit einflussreichere Rolle. Darin betonte er die funktionale Ausdifferenzierung und die Verschränkung der verschiedenen staatlichen Institutionen. Damit der Staat seine Aufgaben erfüllen konnte, musste eine Möglichkeit der Informationsgewinnung wie auch der Informationszirkulation bestehen. Diese Rollen nahm die Verwaltung ein, wodurch die Verwaltung ins Interesse der deutschen Politikwissenschaft rückte. Insofern kann argumentiert werden, dass die deutsche Verwaltungswissenschaft ab Mitte der 1960er Jahre wesentlich aus den USA inspiriert war. Der ursprüngliche Einfluss zeigte sich auch implizit im Vokabular: Pollock (1955: 80) und Naschold (1969: 22-23) hatten „input“ und „output“ noch

explizit markiert und als Eingangs- bzw. Ausgangsgrößen übersetzt, wodurch die Herkunft aus einem fremden Kontext hervorgehoben wurden. Dass „automatization“ als „Automation“ übersetzt wurde (Bull, 1964; List, 1959; Lang, 1966), mag zwar semantisch falsch oder zumindest irreführend sein und Bull (1964: 49) hatte mit seinen Anmerkungen streng genommen recht. Allerdings kann dies auch als Hinweis darauf dienen, dass der Automation durch ihren Eingang in den deutschen verwaltungswissenschaftlichen Diskurs eine neue Bedeutung hatte und die Betonung sprachlicher Aspekte weitgehend nebensächlich war. Ähnlich wie die Betonung des Steuerungsaspekts in Deutschland, die weit mehr Raum einnahm als in den USA (Lang, 1966: 21), kann in ihr ein Hinweis auf die Entkoppelung vom US-Diskurs und die Aneignung für den deutschen Kontext gesehen werden. Dies war auch ein Anliegen Aderholds (1973: 10), der betonte, dass die deutsche Auseinandersetzung mit der kybernetischen Theorie keine „euphorisch-naive Rezeption dieser Theorie“ war, denn die Kybernetik bedürfe einer „wahrlich kritische[n] Analyse; aber an ihren originellen Denkansätzen sollte die deutsche Politologie nicht vorübergehen“. Für entscheidend hielt er es darum, die kybernetische politologische Theorie weiterzuentwickeln und die „Strasse technischer Analoga“ bzw. „die Sackgassen, in die sie geraten ist“ zu verlassen und sich der praktischen, methodischen, instrumentellen und organisatorischen Probleme der Planungswirklichkeit zuzuwenden (Aderhold, 1973: 10).

Die Bedeutung der Kybernetik zeigt sich insbesondere darin, wie der verwaltungswissenschaftliche Diskurs in Deutschland langfristig verändert wurde: Mit der politischen Kybernetik und der Etablierung der Systemtheorie erhielt die Verwaltung eine bedeutende staatstheoretische Position, die ihr in den Theorien der Gewaltenteilung nie zugesprochen worden war. Entscheidend war nun nicht mehr die Institution der Verwaltung, sondern ihre Rolle im politischen Prozess. Vor allem forderten die Politikwissenschaften die Verwaltung für sich als Untersuchungsgegenstand ein, nachdem sie das Konzept des *policy cycle* als Konzept für die Entstehung öffentlicher Politiken übernahmen. Die Verwaltung wurde nicht mehr als Sonderfall verstanden, um den sich die Rechtswissenschaften mit dem Verwaltungsrecht oder der Verwaltungslehre zu kümmern hatten. Daraus resultierte, dass die *Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft* verstanden wurde, wie es Fritz Scharpf (1971) formulierte. Die zentrale Vermutung lautete, „dass die Auswahl des politischen und administrativen Personals und dass die organisatorische Arbeits- und Aufmerksamkeitsteilung innerhalb und zwischen den institutionellen Untergliederungen in

Politik und Verwaltung sowohl für die Problemwahrnehmung und Informationsverarbeitung als auch für den Ausgang von Konflikt/Konsensprozessen und damit für die Ergebnisse und Wirkungen der Problemverarbeitung von ausschlaggebender Bedeutung sind“ (Scharpf, 1971: 27). In den Analysen der politische Planung, in den Implementationsstudien und in der Politikevaluation, die die Politikwissenschaften in den nachfolgenden Jahre dominierten, nahm die Frage nach der Rolle der Verwaltung einen wichtigen Platz ein. Zu diesem Zeitpunkt wurde denn auch eine Neuorientierung der Verwaltungswissenschaft als Neo-Verwaltungswissenschaft proklamiert (Derlien, 2000; Seibel, 1996). Die Bedeutung dieses Wandels wird durch die Sonderausgabe der Politischen Vierteljahresschriften (PVS) *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft* unterstrichen. Darin hielt Joachim Jens Hesse (1982a: 14-15), der als Herausgeber die Einleitung verantwortete, fest: „Ein Überblick über die fünf dominanten Paradigmata<sup>11</sup> der öffentlichen Verwaltung in den USA verdeutlicht deren hohe Bedeutung auch für die Diskussion in der Bundesrepublik [...]. Fügt man dem die diversen Binnendifferenzierungen durch die Konzentration auf einzelne Sektoren und Segmente der politisch-administrativen Problemverarbeitung im Laufe der 60er und 70er Jahre hinzu, so wird die z.T. hohe Verwandtschaft und auch die Dankesschuld deutlich, die die deutsche Verwaltungswissenschaft diesen Untersuchungen gegenüber trägt“.

In den 1980er Jahren war die deutsche Politikwissenschaft wie die gesamte deutsche Gesellschaft von einer starken, ideologischen Lagerbildung geprägt (Jann, 2003). Während sich die Gruppierungen uneinig waren, ob, und wenn ja, welche, normative Forderungen aus der Wissenschaft in die Politik getragen werden sollten, herrschte weitgehende Einigkeit, dass die Rolle der Verwaltung im politisch-administrativen System nicht ausgeblendet werden konnte. Die Auseinandersetzungen zeigten die politisch-administrativen Interaktion als Prozesse der kollektiven Problemverarbeitung in der politischen Konfliktaustragung und Konsensbildung, wobei neben den Politikinhalten ebenso die individuellen und organisatorisch-strukturellen Bedingungen selektiver Problemwahrnehmung und Problemverarbeitung analysiert wurden. Damit vermochte sich die sozialwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft in Deutschland endlich zu etablieren.

---

<sup>11</sup> Das klassische bürokratische Modell, das neobürokratische Modell; der Institutionenansatz; die Human-Relations-Schule und das Public Choice-Modell. Vgl. Hesse, 1982: 14-15.



### III. Transferanalyse: Der Blick der deutschen Verwaltungswissenschaft in die USA

Die Untersuchung der deutschen verwaltungswissenschaftlichen Publikationen zeigt, dass die gesellschaftspolitischen Umbrüche in Deutschland die Entwicklung der verwaltungswissenschaftlichen Konzepte und Fragestellungen prägten. Dabei entwickelten sie sich nicht autark, sondern waren wesentlich durch Ideenimporte beeinflusst: Während in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die deutschen VerwaltungswissenschaftlerInnen die Entwicklungen ausserhalb Deutschlands nur am Rande rezipierten, waren sie insbesondere ab der zweiten Hälfte stark von den USA inspiriert.

Um die Frage nach der Eigenständigkeit der modernen deutschen Verwaltungswissenschaft zu untersuchen, wird zuerst ein kurzer Überblick der Entwicklung der deutschen Verwaltungswissenschaft verschafft (Kapitel III.1). Darauf folgt in Kapitel III.2 eine inhaltliche Analyse derjenigen Aspekte, worin die deutsche Verwaltungswissenschaft durch die Wahrnehmung der USA im Allgemeinen oder der US-Verwaltungswissenschaft im Speziellen beeinflusst wurde. Dabei verwiesen deutsche VerwaltungswissenschaftlerInnen einerseits direkt auf US-Verwaltungswissenschaft und die dort diskutierten Theorien und Methoden (III.2.1). Andererseits stellten die USA primär eine Projektionsfläche dar. Dies gilt vor allem dann, wenn die USA als Blaupause der Demokratie (III.2.2) oder als Sinnbild des technologischen Fortschritts (III.2.3) dienten. Abschliessend werden die Erkenntnisse über den Ideentransfer in der deutschen Verwaltungswissenschaft im Kapitel III.3 zusammengefasst.

## 1. Diachrone Übersicht: Entwicklung der deutschen Verwaltungswissenschaft

*Im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs spiegelt sich die politische und soziale Entwicklung Deutschlands. Das Deutsche Reich, die Weimarer Republik, die Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft und die Demokratie der BRD führten zu spezifischen Problemstellungen und Lösungsansätzen.*

Anfangs des 20. Jahrhunderts forderten die deutschen Verwaltungswissenschaftler eine sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem modernen Staat (Jastrow, 1902; 1917; Lindemann, 1916; Marchet, 1885; Olszeski, 1904; Schmid, 1909; 1916; Stier-Somlo, 1917a; 1917b; Wolzendorff, 1918). Kritisiert wurde besonders ein Problemfeld, das bis anhin von der juristischen Verwaltungswissenschaft ignoriert worden waren: Die Rekrutierungsbasis der Beamten, die sowohl von der sozialen Herkunft wie auch von der Ausbildung her sehr eingeschränkt war. Zwar hatte die juristische Verwaltungswissenschaft die politischen Veränderungen reflektiert, indem sie die in der Verfassung festgehaltenen Grundrechte aufnahm und sich auf die Etablierung rechtsstaatlicher Konzepte konzentrierte. Allerdings führte die Konzentration auf formale Problemstellungen dazu, dass die gesellschaftspolitischen Folgen der Urbanisierung und Industrialisierung ausgeblendet blieben.

Urbanisierung und Industrialisierung führten zu einem technologischen wie auch sozialen Wandel, der die Verwaltung direkt betraf. Einerseits führte der technologische Fortschritt zu einem Ausbau der staatlichen Dienstleistungen. Wegen der Konzentration auf rechtsstaatliche Aspekte in der Rekrutierung des Personals fehlte es den Beamten an Wissen, wie Eisenbahngesellschaften, Elektrizitätswerke, Schulen, Badeanstalten und andere Staatsbetriebe geführt werden (Jastrow, 1902; Jk., 1893; Lindemann, 1897; o. A., 1893; ohne Angaben, 1904; Olszeski, 1904; Richter, 1892; Schmid, 1909; von Stein, 1893). Andererseits waren als Reaktion auf die Verschärfung der sozialen Lage in den Ballungszentren wohlfahrtsstaatliche Massnahmen eingeführt worden. Die Beamten, die für die Umsetzung der Massnahmen verantwortlich waren, entstammten in der Regel aus privilegierten Schichten und gehörten nicht zur Klasse der Betroffenen. Daher forderte beispielsweise Jastrow (1902) auch aus sozialpolitischen Gründen, dass die Rekrutierung der Beamten verbreitert würde. Die beiden Mankos zeigten sich auch in der Assessorismus- und Militarismuskritik (Hintze, 1911; Jastrow, 1902; Jk., 1893; o. A., 1893; Olszeski, 1904; Richter, 1892; von Stein, 1893; Wagner und Rau, 1883). Mit dem Ende des Deutschen Reichs nach dem verlorenen Ersten Weltkrieg

und der Ausrufung der Weimarer Republik verstummte die Militarismuskritik. Der mangelnde Sachverstand und der Standesdünkel wurden in der Diskussion über das Juristenprivileg sowie in der Bürokratiekritik allerdings weiterhin kritisiert (Bruck, 1926; Caplan, 1988: 50; Norden, 1929; Scheurl, 1923; von Batocki-Friebe et al., 1927).

In der Folge des Ersten Weltkriegs übten vor allem die politische Instabilität und die ökonomische Krise einen Einfluss auf die Verwaltungswissenschaft aus. Erstere zeigte sich im Untergang des Deutschen Reiches und in den häufigen Regierungswechseln der Weimarer Republik sowie im Aufstieg der Nationalsozialisten. Dies spiegelte sich auch in der deutschen Verwaltungswissenschaft, die als neues Thema den demokratischen Wandel der Beamtenschaft behandelte. Insbesondere diskutierten die VerwaltungswissenschaftlerInnen, wie die politischen Rechte der Beamten zu gestalten seien, damit die Verwaltung demokratisch oder zumindest demokratiekompatibel würde. Problembehaftet war die Situation betreffend diejenigen Beamten, die einerseits in ihrer täglichen Arbeit den Staat repräsentierten, zugleich jedoch Anhänger der kommunistischen oder nationalsozialistischen Partei waren, die die Weimarer Republik überwinden wollten (Heller, 1924; Köttgen, 1928a; 1928b; Schmitt, 1931). Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten wurden die bisher gültigen Handlungsleitlinien der Verwaltung unter das totale Primat der Politik gestellt. Rechtsstaatlichkeit, Neutralität, Effizienz oder Effektivität bewahrten nur ihre Gültigkeit, wenn sie die völkische Verwaltung nicht in ihrer Funktion als Vollstrecker des politischen Willens hinderte (Koellreutter, 1933; Möller, 1932; Norden, 1933; Schmitt, 1932a; 1932b; 1934; Steimle, 1942; Stuckart, 1940; Täuber, 1942; Wilhelm, 1933; Ziegler, 1932).

Eine zweite, ökonomische Folge des Kriegs waren die Reparationszahlungen Deutschlands, die in den Versailler Verträgen geregelt waren. Diese waren bewusst hoch angesetzt worden, um Deutschland nachhaltig zu schwächen, und die ökonomische Krise wurde durch die weltweite Wirtschaftsdepression verstärkt. Dieser Themenkomplex wurde vor allem von den Technokraten aufgenommen, die eine fundamentale Veränderung der Staatsführung und der staatlichen Wirtschaftspolitik forderten (Bugge, 1933; Eucken, 1932; Hardensett, 1934; Hoffmann, 1935; Kraemer, 1933; Kuntz, 1926; 1933; Meyer, 1927; Naujoks, 1933; ohne Angaben, 1933a; Philotechnicus, 1932; Schröter, 1933; Schröter, 1934; Spengler, 1931; Triebel, 1933; Verlohr, 1933b; Witte und Wellek, 1933). Die Technokraten verlangten, dass die Parteipolitik überwunden und die Staatstätigkeit rational geplant würde. Damit Ingenieure und Techniker die öffentlichen Bedürfnisse mit den vorhandenen Ressourcen mittels der

Grundsätze des *scientific managements* koordinieren könnten, bedürften sie empirische Daten über die Staatstätigkeit. Dieses Anliegen korrespondierte mit den Forderungen der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft, nach einer empirischen Untersuchung der Verwaltung als „arbeitenden Staat“ (Hubbert, 1934; Mayr, 1920; Norden, 1933; Steimle, 1942). Das Ende des Zweiten Weltkriegs und die Schaffung der Bundesrepublik Deutschland führten zu einem erneuten politischen Bruch. Deutschland verlor die politische Souveränität und auch deutsche Wissenschaftspolitik wurde von aussen vorgegeben. Die USA sahen in den Sozialwissenschaften das Potential, die deutsche Gesellschaft zu demokratisieren und förderten diese durch den Aufbau von Universitätsinstituten und Austauschprogrammen (Gerhardt, 2007: 138-142). Die USA reagierten damit auf die Einschätzung Mannheims (1952 [1936]: 143), wonach „Politik als Wissenschaft in ihrer originären Gestalt in unserem Wissenschaftsgefüge nicht unterzubringen ist und unserer Wissenschaftskonzeption widerspricht“. In der deutschen Nachkriegsgesellschaft setzte das Interesse an der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Politik allerdings rasch ein (Flechtheim, 1953a: 28-29). Die Verwaltungswissenschaft war vom Paradigma der demokratischen Verwaltung geprägt, das die Verwaltung einerseits als Instrument der Exekutive sah und sich mit der Rolle der Verwaltung in der Demokratie sowie mit der demokratiekompatiblen Ethik innerhalb der Verwaltung auseinandersetzte. Die Lehre wurde zu einem wesentlichen Teil von Remigranten geleitet, die permanent oder temporär nach Deutschland zurückkehrten. Dabei vermittelten sie den inhaltlichen sowie den methodischen Forschungsstand in den USA (Gerhardt, 2007: 138). Grundlegendes Axiom der deutschen Verwaltungswissenschaft wurde dabei die *politics-administration-dichotomy*.

Die Bürokratiekritik blühte im Spannungsfeld zwischen Kaltem Krieg und innenpolitischer Erneuerung auf, da der Feind im Osten unter anderem durch eine staatliche Lenkung der Wirtschaft geprägt war (Hayek, 1952; Morstein-Marx, 1959b; Röpke, 1948 [1942]). Die Bürokratiekritik führte zunächst die Argumentationslinie der Assessorismuskritik weiter, indem das Fehlverhalten der Verwaltung einer mangelhaften Ausbildung und einer charakterlichen Schwäche des individuellen Beamten angelastet wurde. Der Einbezug der Organisationssoziologie führte schliesslich zur Auffassung, dass nicht individuelles Verhalten sondern systemische Strukturen die Probleme verursachten (Dammann, 1971; Deutsch, 1969; Eisenstadt, 1968; Funke, 1974; Irle, 1963; Luhmann, 1964a; Scharpf, 1973). Die Untersuchung informeller Organisationsstrukturen machte deutlich, dass das Modell der Gewaltenteilung

und auch die funktionale Trennung von Verwaltung und Politik nicht der Verfassungswirklichkeit entsprach (Hesse, 1982a: 13). Dies führte zur Ablösung der *politics-administration-dichotomy* und zur Etablierung des politisch-administrativen Systems als dominantes Staatskonzept. Der Paradigmenwandel zeigte sich auch darin, dass die neuen Protagonisten der Verwaltungswissenschaft dem Grenzbereich zwischen den Rechts- und den Sozialwissenschaften entstammten.

Anfangs der 1970er Jahren vermochte sich die Verwaltungswissenschaft in Deutschland zu etablieren. Nachdem sich die deutschen VerwaltungswissenschaftlerInnen zunächst stark am Stand ihrer US-amerikanischen Kollegen orientiert hatten, wandten sie sich zunehmend Fragestellungen zu, die konkret auf die Situation Deutschlands gemünzt waren. Dabei orientierten sie sich am Konzept des *policy cycle* und sie untersuchten den Beitrag der Verwaltung im *policy-making*, in der Planung sowie in der Implementation (Bohne und Hücke, 1978; Eschenburg, 1963a; Grauhahn, 1970; Jann und Kronenwett, 1978; Kaiser, 1965 [ff.]; Laux, 1965; Mayntz, 1977; 1980; Mayntz et al., 1978; Vente, 1969; von Görres, 1819; Wollmann, 1980).

## 2. Analyse der transferierten Ideen

*Die Wahrnehmung der USA durch die deutsche Verwaltungswissenschaft war gespalten: Egal, ob die USA als Demokratie, als Zentrum des technologischen Fortschritts oder als Referenz für den wissenschaftlichen Standard behandelt wurden, fiel die Einschätzung je nach der eigenen Position aus.*

In den Publikationen der deutschen Verwaltungswissenschaft lassen sich in allen Untersuchungsphasen Verweise auf die USA finden. Für die Feststellung, dass ein Ideentransfer von den USA in die deutsche Verwaltungswissenschaft stattgefunden hat, ist es zunächst unerheblich, ob die Verweise affirmativ oder pejorativ waren. Zudem zeichnen nicht Verweise als solche eine Transferleistung aus, sondern vielmehr wird aus dem Kontext ersichtlich, inwiefern eine Bewertung der fremden Herangehensweise oder der Vergleichseinheit vorgenommen wird. Daher stellt auch eine Gegenüberstellung von Sachverhalten in einer vergleichenden historischen Studie noch keinen Transfer dar. Entscheidendes Kriterium ist, ob die Verweise dazu dienen, Lösungsvorschläge für ein aktuelles Problem zu erarbeiten. Dasselbe Argument für den Vergleich mit den USA in der deutschen Verwaltungswissenschaft: Werden Strukturen oder Konzepte lediglich miteinander

verglichen, fand kein Transfer statt. Wenn die herausgearbeiteten Unterscheidungsmerkmale jedoch herangezogen werden, um Alternativen aufzuzeigen, kann für einen Transfer argumentiert werden.

Die Frage, ob diese Alternativen als vorbildlich gelten oder nicht, qualifiziert den Transfer als Adaption bzw. Adoption oder eben als Zurückweisung. Im Kapitel I.5 wurde Adoption als direkte Übernahme von Ideen und Ansätzen definiert. Adaption bezeichnete die Anpassung der Ideen auf den deutschen Kontext. Zurückweisung wurde für den Fall vorgeschlagen, dass explizit auf Ideen verwiesen wurde, um die Ansätze sogleich zu verwerfen. Der in der Sektion II beobachtete Transfer fiel selbstverständlich komplexer aus als das Modell. Dennoch sind die Kategorien Adaption, Adoption und Zurückweisung hilfreich, um die Bedeutung der Transfers einzuschätzen.

Wie die Analyse der transferierten Inhalte zeigt, bezogen sich deutsche VerwaltungswissenschaftlerInnen vor allem in Bezug auf drei Themenbereiche auf die USA: Erstens auf die US-Verwaltungswissenschaft direkt, zweitens auf das politische System und die Demokratie sowie drittens auf die USA als Hort des technischen Fortschritts. Kapitel III.2.1 zeigt, dass die *US-Public Administration* als ein Vorbild diente, weil sie sich vor ihrer deutschen Schwesterdisziplin zu etablieren vermochte hatte. Andererseits bezogen sich die Referenzen auch auf die theoretischen Konzepte, die Untersuchungsmethoden sowie die Fragestellungen betreffend Verwaltung oder die ökonomischen, technologischen oder sozialen Entwicklungen. Die USA dienten auch als Blaupause der Demokratie (Kapitel III.2.2). Spannend ist hierbei der Wandel, der sich ausmachen lässt: Bis zum Zweiten Weltkrieg galten die USA als abschreckendes Beispiel einer korrupten und chaotischen Demokratie. Anschliessend nahmen die USA die Rolle eines Vorbildes ein.

Nach dem Ersten Weltkrieg stiegen die USA zur führenden Industrienation auf. Diese Entwicklung zeigt sich auch in der Wahrnehmung durch die Verwaltungswissenschaft (Kapitel III.2.3). Deutlich zutage tritt dies etwa in der Behandlung des *scientific managements* sowie im Ansatz der Technokraten, aber auch in der Behandlung der Automation während der 1960er und 1970er Jahre. Die Technisierung der Gesellschaft wurde begrüsst wie auch abgelehnt. Aber die Bewunderung für die Innovationskraft der USA blieb in beiden Fällen feststellbar.

## 2.1 Public Administration und Political Science

*Vor dem Zweiten Weltkrieg setzte sich die deutsche Verwaltungswissenschaft nur vereinzelt mit ihrer amerikanischen Schwesterdisziplin auseinander. Danach nahmen solche Verweise stark zu, bis sie ab den 1970er Jahren keine Besonderheit mehr darstellten. Die US-Verwaltungswissenschaft lieferte ein Beispiel, um die Notwendigkeit einer Institutionalisierung der Verwaltungswissenschaft in Deutschland zu unterstreichen oder diente zur Legitimation von Untersuchungsfragen und -methoden.*

Wie Morstein-Marx (1963a: 82-83) festhielt, war die US-Verwaltungswissenschaft von einem Theorien- und Methodenpluralismus geprägt. Die US-Verwaltungswissenschaft als Vergleichsgegenstand ist daher auch nicht konzipiert zu definieren. Vielmehr betonten die deutschen VerwaltungswissenschaftlerInnen je nach Bedürfnis unterschiedliche Aspekte. Insofern waren die Verweise funktional motiviert.

Der erste Verweis auf die US-Verwaltungswissenschaft fand sich im *Handbuch der Politik* (1920). Die Herausgeber des Handbuchs versuchten, die Politik als Untersuchungsgegenstand zu etablieren. Im Kapitel über den Staat empfahl Adolf Menzels (1920: 41) unter anderem Wilsons *Der Staat - Elemente historischer und praktischer Politik* (1913) und John William Burgess' (1890-1891) *Political Science and Comparative Constitutional Law* zur Lektüre, ohne jedoch inhaltlich auf die beiden Werke einzugehen. Auch Norden (1933: v) erwähnte in *Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft?* die US-Verwaltungswissenschaft. In der Einleitung benutzte er die US-Verwaltungswissenschaft zur Illustration, dass andernorts eine sozialwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft bestehe und diese auch in Deutschland eine Rolle in der Beamtenausbildung einnehmen sollte. Dies blieb jedoch quasi eine Randnotiz: Im Rest des Buches ging er nicht mehr auf die *US-Public Administration* ein und er diskutierte auch nicht deren Lehr- und Forschungsansätze. Nach Ende des Zweiten Weltkriegs kritisierte Glum (1952: 162) die fehlende politische Erziehung und die Absenz der Politikwissenschaft in Deutschland. Glum (1952: 155) verwies auf die USA, wo eine Spezialabteilung der *political science* die historischen, soziologischen, juristischen oder philosophischen Fragen erörterte, die das - staatliche bzw. gemeindliche Leben und die Verfassung, Verwaltung, Regierung, politische Parteien, *pressure groups*, Innenpolitik, Sozialpolitik oder die Aussenpolitik betrafen. Auch Flechtheim (1953a: 4) hielt fest, dass im Gegensatz zu Deutschland in den USA die Existenzberechtigung und Bedeutung der *governance* nicht mehr angezweifelt wurde. Die deutsche Politik-, Staats-, bzw. Verwaltungswissenschaft sollte sich daher die *governance* als

spezialisierte Forschungsrichtung der Politikwissenschaft zum Vorbild nehmen.

Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der US-Verwaltungswissenschaft blieb in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums aus. Erst in den 1930er Jahren begann eine vertiefte inhaltliche Auseinandersetzung der deutschen Verwaltungswissenschaft mit der Veröffentlichung der US-Kollegen. An erster Stelle ist Heller (1933) zu erwähnen, der in seinem Exil den Artikel *Political Science* in der *Encyclopedia of Social Science* beitrug und den Stand der US-Politik- und Verwaltungswissenschaft aufarbeitete. In Deutschland wurde Hellers Artikel allerdings kaum öffentlich diskutiert. Ähnlich erging es auch Morstein-Marx (1933b; 1935), der beschrieb, wie sich die Verwaltung in den USA tendenziell in Richtung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen entwickelte und sich denjenigen in Europa annäherten. Ruckhäberle (1940) nahm das Thema auf, bezog sich jedoch direkt auf die Veröffentlichungen der US-Verwaltungswissenschaft. Der Sammelband *Das ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart* (Höhn, 1940a), worin Ruckhäberle seine Untersuchung veröffentlichte, war darauf ausgerichtet, die Herangehensweisen in Frankreich, Italien, England und den USA gegenüberzustellen. Damit sollte aufgezeigt werden, dass das deutsche Verwaltungsrecht dem deutschen Geist entsprach (Stuckart, 1940). Daher ist eine Ironie der Geschichte, dass Ruckhäberle die Reflektion der US-Verwaltungswissenschaft, die die Entwicklung der deutschen Verwaltungswissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg prägte, ein Stück weit vorwegnahm.

Als nach Ende des Zweiten Weltkriegs die SozialwissenschaftlerInnen aus ihrem Exil in den USA zurückkehrten, brachten sie eine demokratische Ausrichtung nach Deutschland mit (Bogumil und Jann, 2009; Gerhardt, 2007; Jann, 2003; Stolleis, 2012). Zu den prominentesten Köpfen gehörten dabei Friedrich und Morstein-Marx (Friedrich, 1940; 1945; 1947; Morstein-Marx, 1939; 1946). Während Friedrich primär als Verfassungsrechtler eine wichtige Rolle einnahm, war Morstein-Marx für die deutsche Verwaltungswissenschaft und deren Orientierung am Stand der USA prägend. Seine Verwaltungslehre (1958; 1959b; 1963a) fusste auf den Grundsätzen der *progressive Public Administration* und auf der *politics-administration-dichotomy*. In den USA hatten diese allerdings bereits ihre Dominanz eingebüsst und waren durch positivistische Ansätze unter Druck gesetzt worden. Auch in Deutschland wurde das Postulat der prinzipiellen Trennung von Politik und Verwaltung bereits kritisiert (Ellwein, 1966).

Das Fundament, um die Trennung von Politik und Verwaltung theoretisch zu hinterfragen,



wurde ebenfalls aus den USA importiert und vor allem aus Deutschs *Nerves of Government* (1963) übernommen. Er entwickelte das Konzept eines vernetzten Staats, der einerseits funktional ausdifferenziert und andererseits über Kommunikationswege zu einer Einheit verbunden war. Deutsch verband damit die Kommunikationstheorien von Wiener (1948; 1950) und Shannon (1949) mit Simons (1958; 1947) Arbeiten über die Entscheidungsfindungsprozesse in Verwaltungsorganisation. In der Folge erschien eine Vielzahl an sozialwissenschaftlichen Publikationen in Deutschland, die den epistemologischen Ansatz und das Vokabular der politischen Kybernetik übernahmen (Aderhold, 1973; Denzer, 1968; Flechtner, 1966; Frank, 1964; Frank, 1969a; 1969b; Kannegiesser und Kelm, 1965; 1964a; Klaus, 1964b; Lang, 1966; Lang, 1970; Luhmann, 1960; 1975; Mayntz, 1964; Senghaas, 1966; 1967; Simitis, 1964; 1966; Suhr, 1967; Wieser, 1965). Aderholds (1973: 10) hielt die deutsche Auseinandersetzung mit der kybernetischen Theorie nicht für eine „euphorisch-naive Rezeption“, sondern eine notwendige Kritik der politischen Kybernetik sowie der deutschen Politikwissenschaft. Für entscheidend hielt er es darum, die kybernetische politologische Theorie weiterzuentwickeln und sich der praktischen, methodischen, instrumentellen und organisatorischen Probleme der Planungswirklichkeit zuzuwenden.

Mit der Einführung des politisch-administrativen Systems durch die Kybernetik wurden drei Entwicklungen angestossen, die die moderne Verwaltungswissenschaft charakterisieren: Erstens wurde die Verwaltung nicht länger auf ihre Rolle als Instrument der Politik reduziert. Vielmehr wurde untersucht, welche Rolle der Verwaltung in der Kommunikation zwischen Regierung, Bevölkerung und Umwelt, in der Informationsverarbeitung sowie in der Ausarbeitung der Entscheidungsgrundlagen der Politik zukam. Durch den Bedeutungsgewinn stiess die Verwaltung auf das Interesse der Politikwissenschaft, die daraufhin die Verwaltung als Untersuchungsgegenstand für sich beanspruchte (Scharpf, 1971).

Zweitens setzten sich auch in Deutschland die Ansätze der Organisationssoziologie nach Elton Mayo (1933) durch, insofern zunehmend zwischen formalen und informellen Strukturen in Organisationen unterschieden wurde. Auch die verwaltungswissenschaftliche Fragestellung verschob sich von einem verwaltungsrechtlichen-normativen, hin zu einem sozialwissenschaftlich-empirischen Ansatz (Morstein-Marx, 1965b: 47). Dabei wurde deutlich, dass die vom Verwaltungsrecht postulierte Gesetzmässigkeiten der Verwaltungsabläufe nur unzureichend die beobachtete Realität beschrieb (Ellwein, 1966: 75). Wie Ellwein (1966: 61) und Morstein-Marx (1965b: 182-183) explizit festhielten, stellte die US-

Verwaltungswissenschaft dabei die neue *best-practice* dar, wobei sie Barnards *Organization and Management* (1948), Blaus *Bureaucracy in Modern Society* (1956), Griffiths *Administrative Theory* (1959), Lawrences *Organizational Behavior and Administration* (1961) Simon und Waldo *Perspectives on Administration* (1959), Whytes *The Organization Man* und Argyris' *Personality and Organization* (1957) als die wichtigsten Inspirationen hervorhoben. Die Kombination der politikwissenschaftlichen und organisationssoziologischen Untersuchung der Verwaltung hatten zu einem tiefgreifenden Wandel der Verwaltungs- bzw. Bürokratiekritik geführt (Eisenstadt, 1968; Mayntz, 1963; 1978). Dysfunktionalitäten der Verwaltung wurden nicht mehr mit angeblichen charakterlichen Schwächen der individuellen Beamten erklärt, sondern als Resultat systemischer Probleme begriffen. In diesem Zusammenhang stellt die Rezeption der Parkinsonschen Gesetze des Verwaltungswachstums einen bemerkenswerten Fall des Transfers dar. Die Gesetze waren zuerst als anonyme Satire im *Economist* publiziert worden (Parkinson, 1957). Während Morstein-Marx (1959b: 18) hoffte, dass „der Ulk in diesem Aufsatz uns veranlassen [könnte], den Kern der Wahrheit zu erblicken. Denn es lässt sich kaum leugnen, dass wir in der physischen Ausbreitung der öffentlichen Verwaltung sowohl irrationalen wie auch rationalen Einflüssen begegnen, die in seltsamen Gegenströmungen aufeinanderprallen“. In der deutschen Rezeption ging die satirische Komponente jedoch verloren und das Parkinsonsche Gesetz wurde ohne ironische Brechung übernommen.

Drittens vollzog sich Mitte der 1960er Jahren ein doppelter Wandel im Methodenparadigma, der den Wert des Forschungsdesigns für die bessere Nachvollziehbarkeit der Resultate betonte (Aderhold, 1973; Lang, 1966; Luhmann, 1960; 1965; 1966b; Naschold, 1969; Seibel, 1982; Senghaas, 1966). Sowohl das Aufkommen quantitativer Methoden, wie auch der steigende Anspruch bei qualitativen Untersuchungen orientierten sich an der Forschungspraxis in den USA. Zu den Vorbildern gehörten dabei die quantitativen Ansätze der Entscheidungstheorie wie sie von Chernoff (1959) oder Raiffa und Schlaifer (1964) vorgeschlagen worden waren, die Spieltheorie von Neumann und Morgenstern (1944), aber auch die Arbeiten zur optimalen Organisation bzw. Entscheidung von Herbert Simon (1956; 1958; 1947; 1952-1953; 1954; 1958; 1962). Damit folgte die sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung in Deutschland einem Wandel, der sich in den USA gut 15 Jahre früher durchgesetzt hatte (Aderhold, 1973: 10; Naschold, 1969: 8). Allerdings wurde auch explizit Kritik an Herangehensweisen geübt, die als typisch amerikanisch wahrgenommen wurden. Markull (1957: 18) etwa kritisierte die

Tendenz der amerikanischen Kollegen, verschiedene Ordnungsprinzipien und Leitlinien in „Dekalogen“ zusammenzuführen. Damit nahm er Simons Kritik (1946) der *Proverbs of Public Administration* auf – allerdings ohne auf ihn zu verweisen. Auch Flechtheim (1953a: 4) lehnte eine Nachahmung der US-Verwaltungswissenschaft ab: Obschon in den USA die Politik „seit Jahrzehnten als selbständiger Forschungs- und Lehrgegenstand wächst, blüht und gedeiht“, spottete er über die Auswüchse mittels komplizierter mathematischer Formeln „die grössten Binsenwahrheiten“ ohne zusätzlichem Erkenntniszugewinn abzubilden.

Den Verwaltungswissenschaften in den USA und Deutschland hingegen war gemein, dass durch das Verständnis systemischer Dysfunktionalitäten die Implementation öffentlicher Politik in den Fokus rückte. Auch dieser Forschungsgegenstand wurde zuerst von den amerikanischen Kollegen untersucht (Bardach, 1977; Berman, 1978; Hargrove, 1975; Majone und Wildavsky, 1978; Pressmann und Wildavsky, 1973; Van Meter und Van Horn, 1975). Jedoch war der Einbezug der amerikanischen Forschung in der deutschen Verwaltungswissenschaft mittlerweile derart normal, dass die Implementation praktisch zeitgleich auf beiden Seiten des Atlantiks angegangen wurde (Bohne und Hucke, 1978; Jann und Kronenwett, 1978; Knoepfel, 1979; Mayntz, 1977; 1980; Mayntz et al., 1978; Schnabel, 1979; Seibel, 1980; Wollmann, 1980).

## 2.2 Blaupause der Demokratie

*Die deutschen VerwaltungswissenschaftlerInnen fanden in den USA ein Beispiel der Demokratie und der Verwaltung in einer Demokratie. Während die Wahrnehmung vor dem Zweiten Weltkrieg negativ ausfiel, änderte diese Einschätzung in der Zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.*

Während der Phase der Monarchie fand in der deutschen Verwaltungswissenschaft noch kaum eine Auseinandersetzung mit den USA statt. Wurden die USA wahrgenommen, dann geschah dies hauptsächlich in zwei Zusammenhängen: Bezüglich des Rechtssystems und der Demokratie. Die Bedeutung der USA blieb zunächst hinter derjenigen Englands zurück. Die USA wurden lediglich als Spezialfall der angelsächsischen Rechtsauffassung wahrgenommen (Hintze, 1962 [1911]: 360; Olszewski, 1904: 66-69). Aber auch bezüglich des politischen Systems dienten die USA nicht als Vorbild: Das amerikanische *spoils system* wurde mit Korruption und chaotischen politischen Verhältnissen gleich gesetzt (Hintze, 1911; Ruckhäberle, 1940; Weber, 1918). Damit führten dieselben Gründe, auf die sich Wilson (1941

[1887]) in seiner Forderung nach einer US-Verwaltungswissenschaft berief, zur weitgehenden Ablehnung des amerikanischen Systems und der US-amerikanischen Verwaltungs- und Politikwissenschaft im deutschen politischen und verwaltungswissenschaftlichen Diskurs. Hintze (1911: 166) etwa unterstrich, dass das amerikanische System nur wegen der verhältnismässig unentwickelten Zuständen möglich sei und keine wünschenswerte Alternative für Deutschland darstelle. Auch der Demokrat Max Weber (1918) kritisierte, wie in den USA das politische System mit der Ämtervergabe gekoppelt war. Das *spoils system* biete „nicht die mindeste Gewähr für eine fachlichere und unbestechliche Verwaltung“ und „das, was die bürokratische Maschinerie technisch auszeichne: die Amtsdisziplin“ (Weber, 1918: 119) werde durch die Koppelung beseitigt.

Während der Zeit des nationalsozialistischen Regimes fiel die Wahrnehmung der Demokratie in den USA ebenfalls negativ aus. Für Ruckhäberle (1940: 250-256) war die demokratische Verwaltung eine chaotische Antithese zur völkischen Verwaltung. Der US-Staat benötige nicht nur eine grundlegende Reorganisation, auch die Grundprämisse der US-Demokratie, dass die Bevölkerungsmehrheit mittels Wahlen die Regierung zu bestimmen und durch das *spoils system* die Verwaltung indirekt zu besetzen, sei verlogen. „Zwar betrachtet man gern die Partei dogmatisch als ‚Instrument‘ der Wählerschaft und der Bevölkerung. In Wahrheit aber bestimmt die Partei die Massen“ (Ruckhäberle, 1940: 308). Jefferson habe das *spoils system* unter der Prämisse eingeführt, die Repräsentation der Mehrheit im Regierungsapparat zu sichern. Die Folge sei allerdings, dass sich die Ämter zu einem Parteieigentum entwickelt hätten. Exekutive und Verwaltung seien daher reine Machtinstrumente der Parteiendemokratie (Ruckhäberle: 1940, 308-309). Die Bemühungen in den USA, die Verwaltung durch Laien aus der Bevölkerung anstatt durch geschulte Berufsbeamte zu besetzen, spiegelten laut Ruckhäberle (1940: 318) zugleich die Geringschätzung öffentlicher Geschäfte und führe in der Konsequenz zu einer „Auflösung des organisatorischen Apparats überhaupt“ (Ruckhäberle, 1940: 320). Angesichts der innenpolitischen Situation in Deutschland kann diese Einschätzung nicht überraschen.

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs bemühten sich die USA und die Westalliierten, Deutschland zu demokratisieren (Gerhardt, 2007; Morgenthau Jr., 1945: 146). Dabei fiel die Wahrnehmung der USA wesentlich positiver aus (Glum, 1952; Morstein-Marx, 1959b; 1963a). Die Verweise auf die USA waren allerdings subtil, um die Akzeptanz in der Bevölkerung wie auch in der Wissenschaftsgemeinschaft zu verbessern. Remigranten nahmen in dieser Phase eine wichtige

Rolle in der Lehre der deutschen Verwaltungswissenschaft ein. Dadurch floss politisches Gedankengut ein, das von der US-Demokratie geprägt war (Friedrich, 1946; 1949a; 1949b; 1954; 1960; Glum, 1952; Hallstein und Maynard, 1949; Morstein-Marx, 1958; 1959b; 1963a; 1963b; 1965a). In der Folge wurde die Demokratie im deutschen Mainstream nicht mehr grundsätzlich hinterfragt und der Ideenimport, der von der Demokratie in den USA inspiriert war, verebbte.

Andere Entwicklungen in den USA, die Politik und Verwaltung touchierten, wurden allerdings weiterhin rezipiert: So stiessen die gesellschaftspolitischen Implikationen der steigenden Bedeutung der Manager und der sozialen, politischen und rechtlichen Dimension der Automatisierung auf Interesse (Buckingham, 1963; Diebold, 1954; Lenk, 1980; List, 1959; Luhmann, 1966a; Pollock, 1955; 1956; Schelsky, 1957; Steinbuch, 1965). Ellwein (1966: 27-28) seinerseits verwies auf Mills (1962), um dem politischen Anliegen nach einer grösseren Durchmischung und Offenheit der Führungsschicht mehr Gewicht zu verleihen. Allenfalls kann auch die Verschiebung von *government* zur *governance* bzw. von einer instrumentalen Funktion der Verwaltung hin zu einem politisch-administrativen System in Zusammenhang mit dem Vorbild der USA als Demokratie gesetzt werden (Bogumil, 2005): Der Staat wurde als Zentrum sozialer Kontrolle fallen gelassen und durch soziale Subsysteme ersetzt. Allerdings kann auch argumentiert werden, dass es sich dabei eher um eine konzeptionelle Frage der wissenschaftlichen Modellbildung mit normativen Implikationen als um die Analyse einer politischen Veränderung handelt (Mayntz, 1980).

### 2.3 Hort des technischen Fortschritts

*Ein weiterer Schwerpunkt der transferierten Ideen bezog sich auf einen technikaffinen Diskurs. Dies zeigt in der Behandlung der Automatisierung, bei der Kybernetik, bei Technokraten sowie in der Behandlung des scientific management.*

Die wirtschaftliche Bedeutung und die Innovationskraft der USA wurden bereits zur Jahrhundertwende betont. Die Möglichkeit, Abläufe in der Verwaltungsführung zu optimieren und dadurch die Leistung zu verbessern, wurde in der Sozialwissenschaft zuerst in Bezug auf die Privatwirtschaft diskutiert (Mareiner, 1900). Die Thematik stiess danach auch auf das Interesse der Staatswissenschaften, wobei auch diese sowohl das Untersuchungsobjekt als auch die Anwendung auf betriebswirtschaftliche Aspekte beschränkte (Knapp, 1915; Meyer, 1927). Eine Ausweitung fand in den 1920er und 1930er Jahren statt, als die deutschen

Technokraten die fehlende staatliche Planung kritisierten (Eucken, 1932; Raab, 1929; Verlohr, 1933b). Dabei bezogen sie sich auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Massnahmen in den USA, um die Wirtschaftsdepression zu bekämpfen. Obschon die Technokraten in Deutschland die deutschen Wurzeln der Technikphilosophie betonten, waren die am häufigsten referierten Autoren Amerikaner (Dessauer, 1933; Hubbert, 1934; Malorny, 1937; Maurer, 1933; Moeller, 1939; o. A., 1934; ohne Angaben, 1933b; ohne Angaben, 1934b; Technocracy Inc., 1934; Verlohr, 1933a). Die Rezeption der Prinzipien Fords und Taylors fiel heterogen aus und war starken Schwankungen unterworfen (Kraemer, 1933; Maier, 1970; Triebel, 1933; 1935).

Nach dem Zweiten Weltkrieg rückte die Funktion des Managers in den Fokus (Burnham, 1949; Lindemann, 1949). Der Manager sollte Kraft seines Wissens die Koordination in seiner Organisation optimieren und so deren Effizienz steigern, ohne direkt in den Produktionsprozess einzugreifen. Auch die öffentliche Verwaltung sollte analog zu derjenigen der Privatwirtschaft geführt werden, indem Input und Output aufeinander abgestimmt würden (Angermann, 1959; Beer, 1962; 1966; Hasenack, 1958; Naschold, 1969; Pollock, 1955). Die Vertreter der Kybernetik forderten zudem die Übernahme der Automation in der Staatsführung, wie dies in der Privatwirtschaft zur Effizienzsteigerung bereits geschehen war. Anhand von Beispielen aus den USA illustrierten sie, wie die Auswertung von Volkszählungen, Steuererhebungen oder der Rechtsprechung optimiert werden konnten (Bull, 1964; Lang, 1966; Maass, 1961; Michael, 1962: 10; Pollock, 1956: 31-32, 174-175). Die Umsetzung des technischen Fortschritts stiess jedoch nicht nur auf Zustimmung, sondern wurde auch als Entmenschlichung des Staats gedeutet (Fiedler, 1966; Forsthoff, 1972; 1973; Klug, 1966: 157-159; Luhmann, 1966a; Simitis, 1967).

### 3. Der Einfluss des Ideentransfers auf die deutsche Verwaltungswissenschaft

*Vor Ende des Zweiten Weltkriegs spielten die USA nur eine untergeordnete Rolle in der deutschen Verwaltungswissenschaft. Danach wurden die grundlegenden Axiome der US-Verwaltungswissenschaft aus den USA importiert. Ab den 1960er Jahren orientierten sich die deutschen Verwaltungsforschenden am US-Diskurs, passten die Standards jedoch sukzessive auf die Situation in Deutschland an. Schliesslich teilten sie ein gemeinsames Fundament mit ihren US-Kollegen und institutionalisierten die deutsche Verwaltungswissenschaft als Teil des internationalen Verwaltungsdiskurses.*

Das Untersuchungsdesign und die Selektion der Primärquellen erlauben zwar keine Aussagen über die Quantität des Ideentransfers. Dennoch kann ein Trend ausgemacht werden: Zu Ende des 19. Jahrhunderts wurden in den Publikationen der deutschen VerwaltungswissenschaftlerInnen kaum auf die USA verwiesen. 100 Jahre später stellte die Orientierung an der US-Verwaltungswissenschaft einen Normalfall dar. Nach Einschätzung Mieczowskis (1991: 13) lässt sich die Absenz der USA auf eines fehlenden Interesses, sowie auf den schlechten Zugang zu Quellen über die amerikanische Verwaltung und Bürokratie zurückführen. Auch Parsons (1965: 42-43) argumentiert, dass für Webers Zeitgenossen die Vereinigten Staaten zu dieser Zeit „noch kein sehr prominenter Brennpunkt wichtiger geistiger Bewegungen waren“.

Die Orientierung verlief zunächst hauptsächlich in umgekehrter Richtung: Gemäss Schivelbusch (2008: 49) hatten „[a]lle führenden Persönlichkeiten dieser Reformbewegung, unter ihnen Woodrow Wilson, [...] entweder in Deutschland oder an einer der nach dem deutschen Modell eingerichteten amerikanischen Universitäten studiert und dabei Hegels Staatstheorie und den preussisch-deutschen Militarismus schätzen gelernt als effizientes Organisationsmodell für die moderne, nicht mehr nach liberal-anarchischen Grundsätzen regierbare Gesellschaft“. Dies zeigt sich auch in der neo-hegelianischen Ausrichtung der *Public Administration* (Rosser, 2010). Erst in der Zeit zwischen der Reichsgründung und dem Ersten Weltkrieg verschob sich das Zentrum der politischen Forschung weg von Deutschland und in die Vereinigten Staaten (Albert, 1972: 28). Die USA etablierte sich als Zentrum der wissenschaftlichen Forschung und Deutschland blieb während den zwölf Jahren der Nazizeit aus dem internationalen Wissenstransfer ausgeschlossen (Gerhardt, 2007: 162). Die politische Neuausrichtung nach dem Krieg führte zur Zurückweisung derjenigen Wissenschaftsansätze, die unter den Nationalsozialisten angewandt worden waren, und zu einer Orientierung an den wissenschaftlichen Entwicklungen, die in den USA stattgefunden hatten.

Allerdings darf nicht unterschlagen werden, dass die USA bereits Ende des 19. und Anfangs des 20. Jahrhunderts wahrgenommen worden waren – wenn auch nur am Rande. Die USA wurden in Bezug auf die technologische Innovationskraft positiv eingeschätzt und in Bezug auf das politische System negativ. Während die Kritik am *spoils system* nicht überrascht, da dieselben Argumente auch in den USA vorgebracht wurden, fällt die grundsätzlich negative Bewertung der Demokratie auf. Hier können Parallelen in den Perioden ausgemacht werden, in denen Deutschland von einer autoritären Regierung geführt wurde. Dies betrifft die Zeit vor 1914, als Deutschland eine Monarchie war, und die Periode von 1933 bis 1945, als die Nationalsozialisten herrschten. In diesen Phasen stellten die USA einen Gegenentwurf dar, den zu fordern lebensgefährlich oder zumindest karrieregefährdend war.

Gefahrloser war die Beschäftigung mit den technologischen und kommerziellen Entwicklungen, die insbesondere in den 1920er und 1930er Jahren mit Interesse verfolgt wurden. Dies zeigte sich in den ersten Behandlungen des *scientific managements* wie auch der Technokratie. Der Bezug wurde dabei jedoch nicht auf wissenschaftliche Texte genommen, sondern waren praxisorientierte Falluntersuchungen. Dies vermag auch zu erklären, weshalb Taylor, der eigentliche Begründer des *scientific management*, nur am Rande Erwähnung fand. In den 1930er Jahren erhielt etwa Ford grössere Aufmerksamkeit, wobei dies auf eine Kombination zweier Faktoren zurückzuführen sein könnte: Auf den Erfolg des Autos als Zeichen des technologischen Fortschritts sowie auf den Antisemitismus Fords. Die Betonung der deutschen Wurzeln der Technokratie kann hingegen mit Sicherheit auf den politischen Kontext zurückgeführt werden.

Spannend ist diese Frage nach der Rezeption und der Akzeptanz der importierten Ideen auch für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. „Die Militärregierung machte die Sozialwissenschaft zu einem Angelpunkt der innovativen Gesellschaftspolitik – und musste die Deutschen davon erst überzeugen. Um die Forschung zu fördern, lancierten die USA den atlantischen Transfer, so dass die modernste Forschung in Deutschland schliesslich heimisch werden konnte“ (Gerhardt, 2007: 25). Die Förderung deutscher WissenschaftlerInnen in der Ausbildung aber auch in der Lehre legitimierte sich aus der amerikanischen Erwartung, dass einheimische ForscherInnen eine bessere Akzeptanz in der Bevölkerung wie auch in der Wissenschaftsgemeinschaft finden würden (Morgenthau Jr., 1945: 146). Die Zahl der Remigranten war im Vergleich zum Bedarf in der Lehre und der Forschung eher klein. Daher bot sich für den wissenschaftlichen Nachwuchs die Möglichkeit, sich relativ rasch an den



Universitäten zu etablieren. Daher dürfte auch im Kontext des Ideentransfers in der Verwaltungswissenschaft zutreffen, was Almond (1966: 870) für die Politikwissenschaft in den USA festhielt: „It should not surprise us that this increased proportion of younger men should be associated with the departure from norm and tradition in political science. [...] First young men are intellectually and professionally more innovative than older men. And second, younger men are more likely to have been trained in the newer approaches to political science and more effectively exposed to the intellectual currents of the times.“ Für die Verwaltungswissenschaft als Institution stellte sich dies deutlich langwieriger dar: Die rechtswissenschaftlichen Fakultäten hatten kein Interesse an einer Konkurrenz. Dies führte dazu, dass die Verwaltungsforschenden mit neuen Fragestellungen ihre Daseinsberechtigung belegen mussten.

Während in der unmittelbaren Nachkriegszeit die *politics-administration-dichotomy* ein Argument für die Behandlung der Verwaltung im Rahmen der Rechtswissenschaften bot, wurde erst mit der Einführung der politischen Kybernetik und des politisch-administrativen Systems das fundamentale Paradigma der *Public Administration* in Deutschland zurückgewiesen (Bogumil, 2005: 674). Darauf folgte in den 1960er Jahren die Emanzipation der deutschen Politik- und Verwaltungswissenschaft, die in die Institutionalisierung der Verwaltungswissenschaft als sozialwissenschaftlicher Forschungsbereich in der deutschen akademischen Landschaft mündete (Dammann, 1971: 292; Seibel, 1996). Träger dieser Diskussion waren Grenzgänger zwischen den Rechts- und den Sozialwissenschaften (Hesse 1982, 13). Dies korrespondiert auch mit der Aussage Bevirs (2002: 198), wonach das Versagen der alten Ansätze die Neuausrichtung der epistemologischen Grundlagen und den Ideentransfer fördert. Ist in den Untersuchungen der politischen Planung noch ein zeitlicher Vorsprung der USA zu konstatieren, fanden die Studien zur Implementation öffentlicher Politik in Deutschland und den USA praktisch parallel statt. Darin kann ein Nachvollzug der Forschungsfragen gesehen werden. Bedeutender ist jedoch, dass die parallel geführten Untersuchungen ein Indiz dafür sind, dass die deutschen Verwaltungsforschenden den Anschluss an die Spitze der Verwaltungswissenschaft gefunden hatten und Teil eines internationalen verwaltungswissenschaftlichen Diskurses wurden.

Zusammenfassend kann also auch für die deutsche Verwaltungswissenschaft die Aussage Bleeks (2001: 451) aufrecht gehalten werden, wonach die Berücksichtigung der internationalen Kommunikations- und Rezeptionsprozesse Kontinuitätslinien aufzuzeigen

vermag. Der Ideenimport in der deutschen Verwaltungswissenschaft ist nicht als ein Ende der deutschen Tradition zu werten. Vielmehr führte die Vereinnahmung der neuen Ansätze zu einer Weiterentwicklung.

#### IV. Die deutsche Verwaltungswissenschaft: (k)eine nationale Tradition

*Die deutsche Verwaltungswissenschaft orientierte sich vorwiegend an Fragen, die die Situation im eigenen Land betrafen. Bis in die 1930er Jahre spielten die USA keine wesentliche Rolle. Dies änderte sich jedoch nach dem Zweiten Weltkrieg fundamental. Die Konstruktion einer autarken verwaltungswissenschaftlichen Tradition in Deutschland kann in Spezialthemen sinnvoll sein; für die sozialwissenschaftliche Disziplin, wie sie sich in den deutschen Universitäten ab den 1970er und 1980er institutionalisierte, jedoch nicht.*

Die komparativen Verwaltungswissenschaft postuliert grosse Differenzen zwischen deutschen und der amerikanischen Tradition der Verwaltungswissenschaft (Raadschelders und Rutgers, 1996; Rutgers, 2001b; Stillman, 2001). Wenn die deutsche Verwaltungswissenschaft mit der systematischen Beschäftigung mit der deutschen Verwaltung gleichgesetzt wird, kann das Argument einer deutschen Tradition einfacher geführt werden. Allerdings koppelt ein solches Verständnis die Verwaltungswissenschaft eng an das Verwaltungsrecht. Insofern stimmt dieses Verständnis auch nicht mit Wilsons (Link, 1968; Wilson, 1941 [1887]) Forderung nach einer Verwaltungswissenschaft überein, die die Prinzipien einer guten Verwaltungsführung vom politischen Kontext losgelöst untersuchen sollte. Daher fiel selbst das Gründungsdokument der amerikanischen *Public Administration* aus diesem engen Verständnis heraus, was aufzeigt, dass dieser Ansatz nicht zielführend sein kann.

Hier wird die Verwaltungswissenschaft als sozialwissenschaftliches Forschungsfeld definiert, das normative Handlungsanleitungen zur Verwaltungsführung oder empirische Untersuchungen über die Verwaltungsführung anstrebte oder durchführte bzw. die Rolle der Verwaltung im politischen Prozess untersucht. Dabei kann argumentiert werden, dass eine solche Verwaltungswissenschaft auch Teilbereiche der Kameralwissenschaften, der Polizeiwissenschaften, der Staatswissenschaften sowie der Verwaltungslehre und Verwaltungspolitik umfasst. Insofern besitzt die Verwaltungswissenschaft in Deutschland eine lange Geschichte. Wie Wakefield (2009) ausführt, zeigten die Kameralisten in ihrer Beratertätigkeit für die verschiedenen europäischen Fürstenhäuser eine hohe Mobilität: Da sie auf der Suche nach Geldgebern in ganz Europa tätig waren, bieten sie keinen geeigneten Ansatzpunkt für die Konstruktion einer „deutschen“ Verwaltungswissenschaft. Auch von Mohl (1966 [1846]) als prominenter Vertreter der Polizeiwissenschaften ist dazu nur bedingt geeignet, da er explizit auf die französischen Wurzeln der Bürokratie hinweist. Ähnliches gilt für von Steins *Verwaltungslehre* (1865-1884; 1887-1888) und seine gängige Definition der Verwaltung als „arbeitender Staat“ (von Stein, 1887-1888: 22-27), die gerade wegen ihrer

Abstraktion vom zeitgenössischen Staat einen geeigneten Ansatzpunkt für die Verwaltungswissenschaft in Deutschland boten (Böckenförde, 1963; Jastrow, 1902; Norden, 1933; Schmid, 1909; Steimle, 1942). Auch Mayntz und Scharpf, deren Bedeutung für die moderne Politik- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland herausragend ist, können kaum für die Argumentation einer isolierten Tradition der deutschen Verwaltungswissenschaft herangezogen werden, da sie zumindest zum Teil in den USA ausgebildet wurden und in internationalen Journals publizieren.

Die Analyse der deutschen verwaltungswissenschaftlichen Publikationen zeigte, dass die Verweise auf die USA und die US-Verwaltungswissenschaft eine zunehmend wichtige Rolle spielte. Zwar waren die deutschen VerwaltungswissenschaftlerInnen stark vom gesellschaftspolitischen Kontext in Deutschland geprägt. Aber dieser Kontext wurde nicht nur auch von aussen beeinflusst, sondern die deutschen Verwaltungsforschenden suchten zudem nach Inspiration von ihren Kollegen im Ausland, um mit den eigenen Problemstellungen umzugehen. Die USA boten dabei in Bezug auf die Demokratie, den technologischen und ökonomischen Fortschritt, sowie wissenschaftliche Methoden und Konzepte interessante Ansätze. Diese wurden diskutiert und – je nach Einschätzung – übernommen, dem eigenen Bedürfnissen angepasst oder als gänzlich ungeeignet verworfen. Daher wäre eine Einschätzung, dass die Verwaltungswissenschaft in Deutschland eine versuchte Kopie der US-Verwaltungswissenschaft ist, ebenso unsinnig wie der Versuch, den grossen Einfluss abzustreiten – was im Übrigen in der deutschen Verwaltungswissenschaft auch nicht getan wird (Bogumil und Jann, 2009; Ellwein, 1982; Fach, 1982; Hesse, 1982a; Jann, 2009; Jann; Luhmann, 1966b). Die deutsche Verwaltungswissenschaft ist daher typisch für die europäische. Gemäss Kickert (2001: 28) ist die Orientierung der europäischen „scholars on the Northern American study of Public Administration [...] striking. This is not surprising because at the time when the European policy and administrative sciences were resurrecting in the post-war welfare states of the sixties and seventies, this field was more than half a century old in the United States. The sheer quantity of the accumulated body of knowledge in the United States and the eminent quality of its many renowned PA scholars implied that the American field became the ‘wise big brother’ to admire.”

Interessanter als ein Kontrastieren von Verwaltungswissenschaftstraditionen ist die Frage, wie die wahrgenommene Diskrepanz zwischen einem amerikanischen und einem europäischen Ansatz entstand. So führte etwa Lang (1970: 304) aus: „Die amerikanische Politische

Wissenschaft bietet [...] über weite Strecken eine Ergänzung zu der vorwiegend von normativen Gesichtspunkten her behandelnden europäischen Politischen Wissenschaft“. Almond wies jedoch darauf hin, dass diese „amerikanische“ Politikwissenschaft sich erst während den 1940er Jahren langsam gegenüber anderen Ansätzen in der amerikanischen Politikwissenschaft durchzusetzen begann. Nach dem ersten Weltkrieg hatte in den USA eine anti-theoretische, empirisch orientierte Stimmung eingesetzt, die die funktionale staatliche Gewaltenteilung aus theoretischen, empirischen und normativen Gründen ablehnte (Almond, 1966: 873). Trotzdem blieb sie zunächst der gültige Referenzrahmen. „[W]e might argue the case that while political philosophy and political analysis are ancient fields of inquiry – primarily Mediterranean and European in their origins – political science as a profession, with specialization of interests, substantial research support, emphasis on systematic field research, and rigorous logical methods, is relatively new, and at the present time is almost entirely American“ (Almond, 1966: 870).

Dieser Paradigmenwechsel setzte in den USA zwar früher und vor allem auch stärker ein als in Deutschland. Der Rückstand in Deutschland von etwas über 10 Jahren (Aderhold, 1973: 10; Naschold, 1969: 8) ist allerdings als Basis der Konstruktion von (verwaltungs-)wissenschaftlichen Traditionen wenig überzeugend. Umso weniger ist dies der Fall, als in den 1970er Jahren ein Boom der Sozial- und Politikwissenschaft in Deutschland einsetzte und zur Etablierung der Verwaltungswissenschaft führte. Diese Phase war jedoch durch eine politische Lagerbildung geprägt, die eine einheitliche Identität verhinderte und die Vorzüge einer empirisch-positivistischen Herangehensweise unterstrich (Bleek, 2001: 448-449). Wie Sontheimer (1977: 84) kategorisch festhielt, gab es weder eine allgemeine deutsche Politikwissenschaft, noch eine historische Kontinuität in den politischen Einrichtungen Deutschlands. Vielmehr bestanden Traditionselemente, die je nach Kontext und Bedürfnissen betont wurden. Dabei klafften die Elemente weit auseinander und umfassten bezüglich Politik- und Staatsverständnis die etatistische Tradition mit dem Staat als Garant von Sicherheit und Ordnung, die unpolitische Tradition technokratischer Ansätze, die Tradition der Konfliktscheue und der „harmonistischen Stabilitätsmodelle“ sowie die Tradition des Formalismus (Wittkämper, 1982: 197). Eine ähnliche Sachlage stellt auch Jann (2003: 101-103) fest: Anstelle einer eigenen Tradition ist die deutsche Verwaltungswissenschaft durch konkurrierende Ansätze und Narrationen gekennzeichnet, die weitgehend entlang politischer Einstellungen verlaufen.

Insofern scheint die deutsche Verwaltungswissenschaft sich nach dem Schisma zwischen dem rational-normierenden und dem empirisch-erklärenden Ansatz zu Ende des 19. Jahrhunderts (Luhmann, 1966b: 22-25) eher entlang dem ersten und die US-*Public Administration* eher entlang dem zweiten Strang entwickelt zu haben. Aber wie oben ausgeführt: Weder die deutsche noch die amerikanische Verwaltungswissenschaft darf auf einen der beiden Ansätze reduziert werden (Dill, 1964: 46-47; Langrod, 1973 [1956-1957]; Long, 1954; Thieme, 1962: 62-63; Waldo, 1963: 8). Vielmehr mäandert der verwaltungswissenschaftliche Diskurs zwischen den beiden Strängen hin und her, denn weder Verwaltung noch deren wissenschaftliche Begleitung kann auf Urteile über die Richtigkeit einer Entscheidung verzichten, weil die Funktion der Verwaltung eine „faktische Rationalisierung“ (Luhmann, 1966b: 24-25) ist. Zudem ist die Blockierung der Verwaltungs- und Politikwissenschaft durch die Auseinandersetzung zwischen normativ-ontologischen und empirisch-szientistischen Ansätzen auch in Deutschland überwunden (Bleek, 2001: 449).

Um nochmals auf die Bedeutung des Ideentransfers für die deutsche Verwaltungswissenschaft zurückzukommen: Während den Recherchen zu diesem Buch wurde wiederholt die Frage aufgeworfen, ob es sich dabei nicht vor allem um eine Frage des Abstraktionsgrades bzw. des „How high you fly“ handelt. So kann durchaus weiterhin argumentiert werden, denn diese qualitative Untersuchung der Primärquellen ermöglicht keine quantitative Einschätzung der Prägung auf der Makroebene. Nichtsdestotrotz hoffe ich nachvollziehbar argumentiert zu haben, dass die Verwaltungswissenschaft, wie sie heute in Deutschland praktiziert wird, wesentlich durch die Orientierung an den USA und an der US-Verwaltungswissenschaft beeinflusst wurde. Da letztere zumindest in ihrer Anfangsphase durch die hegelianische Staatsphilosophie geprägt war und der wissenschaftliche Diskurs heute wie auch in der Vergangenheit typischerweise Grenzen überwindet, sollte der Bezug auf nationale Traditionen viel vorsichtiger als Erklärung verwendet werden, als dies in der komparativen Verwaltungswissenschaft der Fall ist.

## V. Literatur

- Abendroth Wolfgang. (1952) Zur Funktion der Gewerkschaft in der westdeutschen Demokratie. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 3: 641-648.
- Absolon Rudolf. (1996) *Die Wehrmacht im Dritten Reich: 30. Januar 1933 bis 2. August 1934.*, München: Oldenbourg.
- Achminow Herman Federovic. (1950) *Die Macht im Hintergrund. Totengräber des Kommunismus*, Grenchen: Spater-Verlag.
- Adam A. (1959) *Messen und Regeln in der Betriebswirtschaft*, Würzburg.
- Aderhold Dieter. (1973) *Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie. Planung und Erfolgskontrolle*, München: Olzog - Aktuell GmbH.
- Albert Gert. (2010) Der Werturteilsstreit. In: Kneer Georg und Moebius Stephan (Hrsg.) *Soziologische Kontroversen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 14-45.
- Albert Hans. (1972) *Ökonomische Ideologie und politische Theorie. Das ökonomische Argument in der ordnungspolitischen Debatte*, Göttingen: Schwartz.
- Almond Gabriel A. (1966) Political Theory and Political Science. *American Political Science Review* 60: 869-879.
- Andersen Niels Akerstrom. (2006) Diskursive analytische Strategien in der Verwaltungswissenschaft. *PVS - Politische Vierteljahresschrift* 37: 97-120.
- Anderson Oskar. (1949) Theorie der Glückspiele und ökonomisches Verhalten. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 85: 46-53.
- Angermann Adolf. (1959) Kybernetik und betriebliche Führungslehre. *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis* 11: 257-267.
- Anschütz Gerhard, Berolzheimer Fritz, Jellinek Georg, et al. (1920) *Handbuch der Politik. Die Grundlagen der Politik*. Berlin, Leipzig: Walther Rothschild.
- Anter Andreas. (1995) *Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Arendt Hannah. (1986) *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft*, München, Zürich: Piper.
- Argyris Chris. (1957) *Personality and Organization: The Conflict between System and the Individual*, New York.
- Ash Mitchell G. (2006) Wissens- und Wissenschaftstransfer - Einführende Bemerkungen. *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 29: 181-189.
- Ashby W. Ross. (1956a) *Design for a Brain*, London.
- Ashby W. Ross. (1956b) *An Introduction to Cybernetics*, London.
- Ay Karl-Ludwig und Borchardt Knut. (2006) *Das Faszinosum Max Weber. Die Geschichte seiner Geltung*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Babbie Earl R. (2005) *The Basics of Social Research*, Belmont: Wadsworth.
- Bardach Eugene. (1977) *The Implementation Game. What Happens After a Bill becomes a Law?*, Cambridge (Mass), London: MIT Press.
- Barnard Chester I. (1948) *Organizatoin and Management*, Cambridge (Mass).
- Barth Hans (1945) *Wahrheit und Ideologie*, Zürich: Conzett und Huber.
- Bavaj Riccardo. (2005) *Von links gegen Weimar. Linkes antiparlamentarisches Denken in der Weimarer Republik*, Bonn: Verlag J.H.W. Dietz.
- Beard Charles A. (1935) *American Government and Politics*, New York: MacMillan.
- Beer Marc Jan. (2011) Staatsleitbilder. In: Blanke Bernhard, Nullmeier Frank, Reichard Christoph, et al. (Hrsg.) *Handbuch der Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS - Verlag für Sozialwissenschaften, 52-59.

- Beer Stafford. (1962) *Kybernetik und Management*, Frankfurt a.M.: S. Fischer Verlag.
- Beer Stafford. (1966) *Decision and Control. Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, London: John Wiley.
- Beetham David. (1985) *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Cambridge, Oxford, New York: Polity Press.
- Beetham David. (2006) Weber and Anglo-American Democracy: Analysis, Reception and Relevance. In: Ay Karl-Ludwig und Borchardt Knut (Hrsg.) *Das Faszinosum Max Weber. Die Geschichte seiner Geltung*. Konstanz: UVK, 343-351.
- Bell Daniel. (1991) Veblen and the Technocrats: On the Engineers and the Price System (1963). *The Winding Passage: Sociological Essays and Journeys*. Piscataway: Transaction Publishers, 69-90.
- Bendix Reinhard. (1947) Bureaucracy: The Problem and its Setting. *American Sociological Review* 12: 493-507.
- Benz Arthur. (2001) *Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse*, München; Wien: Oldenburg.
- Berger Günther und Sick Franziska. (2002) Französischer-Deutscher Kulturtransfer im Ancien Régime. Tübingen: Stauffenburgverlag.
- Berman Paul. (1978) The Study of Macro- and Micro-Implementation. *Public Policy*: 157-184.
- Bernanke Ben und Harold James. (1991) The Gold Standard, Deflation, and Financial Crises in the Great Depression. An International Comparison. In: Hubbard Robert G. (ed) *Financial Markets and Financial Crises*. Chicago: Chicago University Press, 33-68.
- Berufsverein höherer Verwaltungsbeamte. (1918) Aufruf an alle höheren Verwaltungsbeamte des Reiches und der Bundesstaaten. In: Kulturbesitz Geheimes Staatsarchiv Preussischer (ed). Berlin.
- Bevir Mark. (2002) The Role of Contexts in Understanding and Explanation. In: Bödeker Hans Erich (ed) *Begriffsgeschichte, Diskursgeschichte, Metapherngeschichte*. Göttingen: Wallstein Verlag, 159-208.
- Beyme Klaus von. (1997) A Founding Father of Comparative Politics: Carl Joachim Friedrich. In: Daalder Hans und Allardt Erik (Hrsg.) *Comparative European Politics. The Story of a Profession*. London, Washington: Pinter, 7-14.
- Blank Hans-Joachim. (1969) Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. In: Kress Gisela und Senghaas Dieter (Hrsg.) *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 368-405.
- Blau Peter M. (1955) *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Blau Peter M. (1956) *Bureaucracy in Modern Society*, New York: Random House.
- Blau Peter M. und Scott W. Richard. (1962) *Formal Organizations: A Comparative Approach*, San Francisco: Stanford University Press.
- Bleek Wilhelm. (2001) *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, München: C. H. Beck.
- Bleek Wilhelm und Lietzmann Hans J. (1999) *Schulen in der deutschen Politikwissenschaft*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bleek Wilhelm und Lietzmann Hans J. (2005) *Klassiker der Politikwissenschaft. Von Aristoteles bis David Easton*. München: Verlag C. H. Beck.
- Böckenförde Ernst-Wolfgang. (1963) Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat. *Festschrift für Otto Brunner*. Göttingen, 248-277.
- Bödeker Hans Erich. (1989) Verwaltung, Regierung und Polizei in deutschen Wörterbüchern und Lexika des 18. Jahrhunderts. *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte* 1:



15-32.

- Bogumil Jörg. (2005) On the Relationship between Political Science and Administrative Science in Germany. *Public Administration* 83: 669-684.
- Bogumil Jörg und Jann Werner. (2009) *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden: VS - Verlag für Sozialwissenschaft.
- Bohne Eberhart und Hücke Jochen. (1978) Implementation als Thema der Verwaltungswissenschaft. *Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V. - Studien zur Reform von Regierung und Verwaltung* 10: 61-76.
- Borch Herbert von. (1954) *Obrigkeit und Widerstand: Zur politischen Soziologie des Beamtentums*, Tübingen: Mohr.
- Borchardt Knut. (2006) Rezeption und Wirkung Webers in Deutschland (nach 1945): Wirtschafts- und Politikwissenschaft. In: Ay Karl-Ludwig und Borchardt Knut (Hrsg.) *Das Faszinosum Max Weber. Die Geschichte seiner Geltung*. Konstanz: UVK, 197 - 207.
- Boudon Raymond. (1965) Réflexions sur la logique des modèles simulés. *Archives européennes de sociologie* 6: 3-20.
- Brans Marleen. (2003) Comparative Public Administration: From General Theory to General Frameworks. In: Peters B. Guy und Pierre John (Hrsg.) *Handbook of Public Administration*. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage Publications, 424-439.
- Brecht Arnold. (1953) Personnel Management. In: Lichtfield E.H. (ed) *Governing Post-War Germany*. Ithaca.
- Brecht Arnold. (1954) How Bureaucracies Develop and Function. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 292: 1-10.
- Brecht Arnold. (1958ff) Bürokratie. *Staatslexikon*. Freiburg i.Br.: Herder.
- Brody Richard. (1965) *Experimentation - An Introductory Handbook for Political Scientists*, Evanston: ?
- Bruck Werner Friedrich. (1926) *Das Ausbildungsproblem des Beamten in Verwaltung und Wirtschaft: Geschichtliches und Reformvorschläge*, Leipzig: Quelle & Meyer.
- Buckingham Walter. (1963) *Automation und Gesellschaft*, Frankfurt a.M.
- Bugge Günther. (1933) Ist der Führungsanspruch der Technik begründet. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 1: 1-6.
- Bull Hans Peter. (1964) *Verwaltung durch Maschinen: Rechtsprobleme der Technisierung der Verwaltung*, Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.
- Bundesministerium des Innern. (1955) Die Neugliederung des Bundesgebietes. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses. Bonn: Bonner Universitätsbuchdruckerei.
- Burgess John William. (1890-1891) *Political Science and Comparative Constitutional Law*, Boston: Ginn & Co.
- Burnham James. (1943) *The Managerial Revolution. Or What is Happening in the World Now*, London: Putnam.
- Burnham James. (1949) *Das Regime der Manager*, Stuttgart: Union Deutsche Verlagsgesellschaft.
- Burns Tom. (1955) The Reference of Conduct in Small Groups: Cliques and Cabals in Occupational Milieux. *Human Relations* 8: 467-486.
- Burns Tom. (1961) Micropolitics: Mechanisms of Institutional Change. *Administrative Science Quarterly* 6: 257-281.
- Burns Tom. (1962) Des fins et des moyens dans la direction des entreprises. *Sociologie du*

- Travail 4: 209-229.
- Buse Michael J. . (1975) *Einführung in die Politische Verwaltung*, Stuttgart [etc.]: Kohlhammer.
- Business Information Bureau Cleveland. (1953) Bulletin.
- Caplan Jane. (1988) *Government without Administration. State and Civil Service in Weimar and Nazi Germany*, Oxford: Clarendon Press.
- Carleton William G. (1965) The Century of Technocracy. *The Antioch Review* 25: 487-506.
- Carpenter William Seal. (1930) *The Development of American Political Thought*, Princeton: University Press.
- Ceslestini Federico und Mitterbauer Helga. (2003a) Einleitung. In: Ceslestini Federico und Mitterbauer Helga (Hrsg.) *Ver-rückte Kulturen. Zur Dynamik kultureller Transfers*. Tübingen: Stauffenburg, 11-17.
- Ceslestini Federico und Mitterbauer Helga. (2003b) *Ver-rückte Kulturen. Zur Dynamik kultureller Transfers*. Tübingen: Stauffenburg.
- Chandler J. A. . (2000) *Comparative Public Administration*. London, New York: Routledge.
- Chase Stuart. (1931) *Moloch und Maschine. Die Kultur- und Wirtschaftskrise der Welt. Übersetzung und Bearbeitung des amerikanischen Buches 'Men and Machines' durch Ing. Eduard A. Pfeiffer*, Stuttgart: Dieck & Co.
- Chase Stuart. (2007 [1932]) *A New Deal*, Whitefish: Kessinger Publishing Inc.
- Chernoff H. und L.E. Moses. (1959) *Elementary Decision Theory*, New York.
- Clark Burton R. (1956) Adult Education in Transition: A Study of Institutional Insecurity. *University of California Publications in Sociology and Social Institutions* 1: 43-202.
- Clark Burton R. (1960) *The Open Door College: A Case Study*, New York, Toronto, London: McGraw-Hill.
- Conway Flo und Siegelman Jim. (2005) *Dark Hero of the Information Age: In Search for Norbert Wiener, the Father of Cybernetics*, New York: Basic Books.
- Conze Eckhart, Frei Norbert, Hayes Peter, et al. (2010) *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, München: Blessing.
- Crane Diana. (1962) Computer Simulation: New Laboratory for the Social Sciences. In: Philipson Morris (ed) *Automation - Implications for the Furture*. New York: Random House, 339-354.
- Crozier Michel. (1963) *Le phénomène bureaucratique*, Paris: Le Seuil.
- Cyert Richard M., Simon Herbert A. und Trow Donald B. (1956) Observation of a Business Decision. *The Journal of Business* 29: 237-248.
- Dahl Robert A. (1947) The Science of Public Administration. *Public Administration Review* 7: 1-11.
- Dalton Melville. (1959) *Men Who Manage*, New York: John Wiley.
- Dammann Klaus. (1971) Vom 'Arbeitenden Staat' zur 'Politischen Verwaltung'. *Neue Politische Literatur* 16: 188-204; 457-481.
- Denzer Horst. (1968) Kybernetische Planung und politische Ordnungsform. *Zeitschrift für Politik*: 71.
- Derlien Hans-Ulrich. (2000) Standort der empirischen Verwaltungsforschung. In: König Klaus (ed) *Verwaltung und Verwaltungsforschung - Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, 15-44.
- Dessauer Friedrich. (1928) *Philosophie der Technik. Das Problem der Realisierung*, Bonn: F. Cohen.
- Dessauer Friedrich. (1933) Drei Propheten und ein Praktiker. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 1: 70-74.

- Destutt de Tracy Antoine Louis Claude. (1825) *Eléments d'Idéologie*, Paris: Vrin.
- Deuerlein Ernst. (1972) *Der Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, München: List Verlag.
- Deutsch Karl W. (1963) *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York: Free Press.
- Deutsch Karl W. (1966a) *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York: The Free Press.
- Deutsch Karl W. (1966b) *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*, Freiburg i.Br.: Rombach.
- Deutsch Karl W. (1969) *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*, Freiburg i.Br.: Verlag Rombach & Co. GmbH.
- Diebold John. (1952) *Automation. The Advent of the Automatic Factory*, New York.
- Diebold John. (1954) *Die automatische Fabrik*, Nürnberg.
- Diener Roger und Horstmann Horst. (1940) Faschistisches Verwaltungsrecht. Staatsorganisation, Verwaltungsaufbau und Rechtslehre im neuen Italien. In: Höhn Reinhard (ed) *Das Ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart*. Berlin: R.v. Decker's Verlag. G. Schenk, 83-158.
- Diesel Eugen. (1932) *Die Neugestaltung der Welt. Zur Frage unseres technischen Schicksals*, Stuttgart: Cotta.
- Dill William R. (1964) Desegration or Integration? Comments About Contemporary Research on Organizations. In: Cooper William W., Leavitt Harold J. und Shelly II Maynard W. (Hrsg.) *New Perspectives in Organization Research*. New York, London, Sydney, 39-52.
- Dilthey Wilhelm. (1883) *Einleitung in die Geisteswissenschaften. Versuch einer Grundlegung für das Studium der Gesellschaft und der Geschichte*, Leipzig: Duncker & Humblot.
- Dmitrieva Marina. (2008) *Italien in Sarmatien: Studien zum Kulturtransfer im östlichen Europa in der Zeit der Renaissance*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Doberer Kurt Karl. (1944) *The United States of Germany*, London: Drummond.
- Doberer Kurt Karl. (1947) *Die Vereinigten Staaten von Deutschland*, München: Verlag Weismann.
- Dobner Petra. (2007) *Neue Soziale Frage und Sozialpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dolowitz D. und Marsh D. (1996) Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies* 44: 343-357.
- Drath Martin. (1952) Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht. In: Bracher Karl Dietrich und Gurland Arkadius Rudolph Lang (Hrsg.) *Faktoren der Machtbildung: Wissenschaftliche Studien zur Politik*. Berlin: Duncker und Humblot, 99-138.
- Dubarle Dominique. (1948) Une nouvelle science: la cybernétique - vers la machine à gouverner? *Le Monde*. City, 3.
- Duggan P.R. (1968) *Currents of Administrative Reform in Germany 1907-1918*. Boston: Harvard.
- Easton David. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*, New York, London, Sydney.
- Eichengreen Barry und Hatton Tim J. (1988) The Interwar Unemployment in International Perspective. In: Eichengreen Barry und Hatton Tim J. (Hrsg.) *Interwar Unemployment in International Perspective. Introduction*. Dordrecht: Kluwer, 1-58.
- Eisenstadt Shmuel Noah. (1968) Ziele bürokratischer Organisationen und ihr Einfluss auf die Organisationsstruktur. In: Mayntz Renate (ed) *Bürokratische Organisation*. Köln, Berlin, 56-61.
- Elias Peter. (1997) The Rise and Fall of Cybernetics in the US and the USSR. *Proceedings of*

- Symposia in Pure Mathematics* 60: 21-29.
- Ellwein Thomas. (1963) *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland: Leitfaden und Quellenbuch.*, Köln: Westdeutscher Verlag.
- Ellwein Thomas. (1966) *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: W. Kohlhammer Verlag.
- Ellwein Thomas. (1967) *Regierungslehre als praktische Wissenschaft. Wissenschaft und Praxis. Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen des Westdeutschen Verlags.* Köln, Opladen.
- Ellwein Thomas. (1982) *Verwaltungswissenschaft: Die Herausbildung der Disziplin.* In: Hesse Joachim Jens (ed) *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft.* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Elsner Henry Jr. (1967) *The Technocrats. Prophets of Automation*, Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Emge Carl August. (1950) *Bürokratisierung unter philosophischer und soziologischer Sicht*, Mainz: Verlag der Akademie der Wissenschaften und Literatur.
- Emge Carl August. (1955) *Bürokratisierung. Wörterbuch der Soziologie.* Stuttgart: Emke, Carl August.
- Eppler Angelika und Lindner Ulrike. (2001) Introduction. *Comparativ. Zeitschrift für Globalgeschichte und Vergleichende Gesellschaftsforschung* 21: 7-13.
- Eschenburg Theodor. (1952) *Der Beamte in Partei und Parlament*, Frankfurt a.M.: Metzner.
- Eschenburg Theodor. (1955a) *Bemerkungen zur deutschen Bürokratie*, Mannheim: Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten.
- Eschenburg Theodor. (1955b) *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart: Dt. Verl.-Anstalt.
- Eschenburg Theodor. (1963a) *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Eschenburg Theodor. (1963b) *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, München.
- Eschenburg Theodor und Grabower Rolf. (1955) *Klugheitsregeln der Verwaltung. Ämterpatronage im Parteienstaat*, München: Isar Verlag.
- Espagne Michel. (1999a) Au delà du Comparatisme. In: Espagne Michel (ed) *Les Transferts Culturels Franco-Allemands.* Paris: PUF, 35-49.
- Espagne Michel. (1999b) *Les Transferts Culturels Franco-Allemands.* Paris: PUF.
- Eucken Walter. (1932) Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus. *Weltwirtschaftliches Archiv* 36: 297-321.
- Eyth Max. (1909-1910) *Gesammelte Schriften*, Stuttgart, Leipzig, Heidelberg: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Fach Wolfgang. (1982) Verwaltungswissenschaft - Ein Paradigma und seine Karriere. In: Hesse Joachim Jens (ed) *PVS - Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 13: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 55-73.
- Falkenberg Albert. (1920) *Die deutsche Beamtenbewegung nach der Revolution*, Berlin: Verlag für Sozialwissenschaft.
- Fayol Henri. (1917) *Administration industrielle et générale*, Paris.
- Feder Gottfried. (2003 [1931]) *Kampf gegen die Hochfinanz*, München: Franz Eher Nachfolger.
- Fiedler Herbert. (1966) Rechenautomaten in Recht und Verwaltung. *JZ*: 689ff.
- Fisch Stefan. (o.J.) *60 Jahre Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.* Available at: [http://www.hfv-speyer.de/sfish/Stefan\\_Fisch\\_60\\_Jahre\\_DHV.pdf](http://www.hfv-speyer.de/sfish/Stefan_Fisch_60_Jahre_DHV.pdf).
- Flechtheim Ossip K. (1953a) *Politik als Wissenschaft. Vortrag gehalten zur Vierten Jahresfeier der Deutschen Hochschule für Politik, am 16. Januar 1953*, Berlin: Gebrüder Weiss Verlag.

- Flechtheim Ossip Kurt. (1953b) *Politik als Wissenschaft. Vortrag gehalten zur Vierten Jahresfeier der Deutschen Hochschule für Politik*, Berlin: Gebrüder Weiss.
- Flechtner Hans-Joachim. (1966) *Grundbegriffe der Kybernetik*, Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Fleiner Fritz. (1917) *Beamtenstaat und Volksstaat. Aus der Festschrift für Otto Mayer zu seinem 70. Geburtstag. 29.3.1916*, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Flyvbjerg Bent. (2006) Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12: 219-245.
- Ford Henry Jones. (1900) *The Rise and Growth of American Politics. A Sketch of Constitutional Development*, New York: Macmillan.
- Forsthoff Ernst. (1938) *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Forsthoff Ernst. (1972) *Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, München: C.H. Beck.
- Forsthoff Ernst. (1973) *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, München.
- Forsthoff Ernst. (1976) Zur Problematik der Verfassungsauslegung. In: Forsthoff Ernst (ed) *Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954-1973*. 2. Auflage ed. München, 153-174.
- Frank Hans. (1937) *Deutsches Verwaltungsrecht*, München: Zentralverlag der NSDAP.
- Frank Helmar. (1964) *Kybernetische Maschinen*, Frankfurt a.M.
- Frank Helmar. (1969a) *Kybernetische Grundlagen der Pädagogik. Eine Einführung in die Pädagogistik für Analytiker, Planer und Techniker des didaktischen Informationsumsatzes in der Industriegesellschaft*, Baden-Baden: Agis-Verlag.
- Frank Helmar G. (1969b) *Kybernetik und Philosophie. Materialien und Grundriss zu einer Philosophie der Kybernetik*, Berlin: Duncker und Humblot.
- Frei Norbert. (1999) *Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit*, München: C.H. Beck.
- Friedländer Saul. (2007) *Das Dritte Reich und die Juden. Die Jahre der Verfolgung 1933-1939. Duhgesehene Sonderausgabe*, München: Beck.
- Friedmann Georges. (1952) *Der Mensch in der mechanisierten Produktion*, Köln: Bund-Verlag.
- Friedmann Georges. (1953) *Die Zukunft der Arbeit*, Köln: Bund-Verlag.
- Friedrich Carl J. (1940) Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. *Public Policy* 1: 1-20.
- Friedrich Carl J. (1945) Planning for the Greater Boston Metropolitan Area. *Public Administration Review* 5: 113-126.
- Friedrich Carl J. (1946) *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, Boston: Ginn and Company.
- Friedrich Carl J. (1947) Political Science in the United States in the Wartime. *American Political Science Review* 41: 978-989.
- Friedrich Carl J. (1949a) Rebuilding the German Constitution, I. *American Political Science Review* 43: 461-482.
- Friedrich Carl J. (1949b) Rebuilding the German Constitution, II. *American Political Science Review* 43: 704-720.
- Friedrich Carl J. (1953) *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin, Göttingen, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Friedrich Carl J. (1954) Grundsätzliches zur Geschichte der Wissenschaft von der Politik. *Zeitschrift für Politik* 1: 325-336.
- Friedrich Carl J. (1960) The Dilemma of Administrative Responsibility. In: Friedrich Carl J. (ed) *Responsibility*. New York, 189-202.

- Friedrich Carl J. (1963) *Zur Theorie und Politik der Verfassungsordnung*, Heidelberg: Quelle & Meyer.
- Friedrich II König von Preussen. (1741) *Anti-Machiavel ou essai de critique sur le Prince de Machiavel*, Marseille, Colomb.
- Friedrich II König von Preussen. (1790 [1752]) *Mémoires pour servir à l'Histoire de la Maison de Brandebourg*, Stuttgart: Reclam.
- Friedrich II König von Preussen. (1846 [1750]) *Mémoires pour Servir à l'Histoire de la Maison de Brandebourg*, Berlin: Decker.
- Fries Sylvia D. (1973) Staatstheorie and the New American Science of Politics. *Journal of the History of Ideas* 34: 391-404.
- Fruchter Benjamin und Jennings Earl E. (1962) Factor analysis. In: Borko Harold (ed) *Computer applications in the behavioral sciences*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 238-265.
- Fuchs Gerhardt. (1994) Policy-making in a System of Multi-Level Governance. The Commission of the European Community and the Restructuring of the Telecommunications Sector. *Journal of European Public Policy* 1: 177-194.
- Funke Rainer. (1974) *Organisationsstrukturen planender Verwaltungen*, Bonn.
- Garner James Wilford. (1910) *Introduction to Political Science. A Treatise on the Origin, Nature, Functions, and Organization of the State*, New York, Cincinnati, Chicago: American Book Company.
- Gehlen Arnold. (1949) *Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Geib Ekkehard. (1955-1956) Die Ausbildung des Nachwuchses für den höheren Verwaltungsdienst. *Archiv des öffentlichen Rechts* 80: 307-345.
- Gerber Georg, Leucht Robert und Wagner Karl. (2012) Transatlantische Verwerfungen — Transatlantische Verdichtungen. Kulturtransfer in Literatur und Wissenschaft 1945–1989. Göttingen: Wallstein Verlag.
- Gerhardt Uta. (2006) Talcott Parsons und die Geltung des Werkes Max Webers. In: Ay Karl-Ludwig und Borchardt Knut (Hrsg.) *Das Faszinosum Max Weber. Die Geschichte seiner Geltung*. Konstanz: UVK, 91-122.
- Gerhardt Uta. (2007) *Denken der Demokratie. Die Soziologie im atlantischen Transfer des Besatzungsregimes. Vier Abhandlungen*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Gerloff Wilhelm. (1926) Grundlegung der Finanzwissenschaft. In: Gerloff Wilhelm, Meisel Franz, Bleicher Heinrich, et al. (Hrsg.) *Handbuch der Finanzwissenschaft*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1-65.
- Gienow Ina. (1990) *Leben und Werk von Fritz Stier-Somlo. Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät*, Köln: Universitätsverlag.
- Gilbreth Lillian M. (1914) *The Psychology of Management*, London: Sir Isaac Pitman & Sons.
- Glum Friedrich. (1952) Politische Erziehung mit besonderer Berücksichtigung der Wissenschaft von der Politik in Frankreich, USA, Grossbritannien und Deutschland. *Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 1: 154-169.
- Goetz Klaus H. (2002) Four Worlds of Europeanisation. *ECPR Joint Sessions*. Turin.
- Goodnow Frank J. (1900) *Politics and Administration: A Study in Government*, New York, London.
- Goodnow Frank J. (1905) *Principles of the Administrative Law in the United States*, New York: G.P. Putnam's Sons.
- Goodsell Charles T. (2012) Are the "Great Books" Great? *Administration & Society* 44: 885-887.

- Gouldner Alvin. (1954) *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe: Free Press.
- Grabower Rolf. (1955) *Klugheitsregeln der Verwaltung*, München: Isar Verlag.
- Grauhahn Rolf-Richard. (1970) Politikwissenschaftliche Forschung zur Verwaltung. *Die öffentliche Verwaltung*: 587-591.
- Greene Joel. (1954) Man as a Servo Component. *Control Engineering* 1: 54-55.
- Greiner Bernd. (1995) *Die Morgenthau-Legende: Zur Geschichte eines umstrittenen Plans*, Hamburg: Hamburger Edition.
- Greven Michael Th. (2007) *Politisches Denken in Deutschland nach 1945. Erfahrungen und Umgang mit der Kontingenz in der unmittelbaren Nachkriegszeit*, Opladen, Flamington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Griffith Daniel Edward. (1959) *Administrative Theory*, New York: Appleton-Century-Crofts.
- Gruening Gernod. (2001) Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4: 1-25.
- Grzesinski Albert. (1934) *La Tragi-comédie de la République allemande. Souvenirs*, Paris: Les Petits-fils de Plon et Nourrit.
- Guetzkow Harold. (1962) *Simulation in Social Science*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Guetzkow Harold. (1963) *Simulation in International Relations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Güldenbergs Stefan. (2003) *Wissensmanagement und Wissenscontrolling in lernenden Organisationen. Ein systemtheoretischer Ansatz*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Gulick Luther und Urwick Lyndall. (1937) *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Guntram Ulrich. (1985) Die Allgemeine Systemtheorie. Ein Überblick. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 55: 296-323.
- Gurvitch Georg. (1949) *Industrialisation et Technocratie*. Paris.
- Gutenberg Erich. (1965) *Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre*, Berlin, Heidelberg, New York.
- Habermas Jürgen. (1973) *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Haberstroh Chadwick J. (1960) Control as an Organizational Process. *Management Science* 6: 165-171.
- Hachtmann Rüdiger. (2008) Fordismus und Sklavenarbeit: Thesen zur betrieblichen Rationalisierungsbewegung 1941 - 1944. *Potsdamer Bulletin für Zeithistorische Studien* 43/44: 21-34.
- Halligan John. (2003) Anglo-American civil service systems: comparative perspectives. In: Halligan John (ed) *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham: Edward Elgar, 195-216.
- Hallstein Walter und Maynard Hutchins Robert. (1949) *Wissenschaft und Politik: Festrede des derzeitigen Rektors Dr. Walter Hallstein, Ansprache des Kanzlers der Universität Chicago Dr. h.c. Dr. h.h. Robert M. Hutchins beim Akademischen Festakt aus Anlass der Hundertjahrfeier der Nationalversammlung am 18. Mai 1948*, Frankfurt a.M.: Klostermann.
- Hardensett Heinrich. (1933) Zum Geleit. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 1: 1.
- Hardensett Heinrich. (1934) Technokratie, Kritik und Gegenkritik. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 2: 41-50.
- Harder Delmar S. (1955) Automation. *The Michigan Technic* 73: 11; 26-27; 32; 34; 38; 46.

- Hargrove Erwin C. (1975) *The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy*, Washington.
- Hartfiel Günter. (1961) *Angestellte und Angestelltengewerkschaften in Deutschland. Entwicklung und gegenwärtige Situation von beruflicher Tätigkeit, sozialer Stellung und Verbandswesen der Angestellten in der gewerblichen Wirtschaft*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Hartfiel Günter, Sedatis Lutz und Claessens Dieter. (1964) *Beamte und Angestellte in der Verwaltungspyramide: organisationssoziologische und verwaltungsrechtliche Untersuchungen über das Entscheidungsverfahren in der Kommunalverwaltung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Hartung Fritz. (1959) *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Stuttgart: K.F. Koehler Verlag.
- Hartung Fritz. (1962) Otto Hintzes Lebenswerk. In: Oestreich Gerhard (ed) *Otto Hintze. Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 7-33.
- Hasenack Wilhelm. (1958) Input-Output-Analyse. *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft*. Stuttgart, 2828-2844.
- Hauff Volker. (1965) Simulation sozialer Systeme und politischer Alternativen. *Atomzeitalter* 7: 80-84.
- Haupt Werner. (1961) Der mechanisierte Lohnsteuer-Jahresausgleich 1959. *Der Steuerbeamte (Beilage zur Steuer-Warte)*: 12.
- Hausmann Frank-Rutger. (2011) *Die Geisteswissenschaften im 'Dritten Reich'*, Frankfurt a.M.: Vittorio Klostermann.
- Hausmann Hermann. (1949) *Ordnung und Idee als Grundbegriffe einer Allgemeinen Verwaltungswissenschaft. Zwei Vorträge*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Hayek Friedrich. (1952) *Der Weg zur Knechtschaft*, Erlenbach-Zürich: Rentsch.
- Hayek Friedrich. (1959) *Missbrauch und Verfall der Vernunft*, Frankfurt a.M.: Knapp.
- Heller Hermann. (1924) Die Krisis der Staatslehre. *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 55: 289-316.
- Heller Hermann. (1933) Political Science. *The Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan, 207-224.
- Helmer Olaf. (1965) *Social Technology*, Santa Monica: Rand Corp.
- Hennis Wilhelm. (1960) Bemerkungen zur wissenschaftsgeschichtlichen Situation der politischen Wissenschaft. *Gesellschaft, Staat, Erziehung* 5: 203.
- Hennis Wilhelm. (1964) *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, Tübingen.
- Hennis Wilhelm. (1965) Aufgaben einer modernen Regierungslehre. *Politische Vierteljahresschrift* 6: 422-441.
- Herre Paul (1923) Politisches Handwörterbuch (Unter der redaktionellen Mitwirkung von Kurt Jagow. Leipzig: K.F. Koehler.
- Hesse Joachim Jens. (1982a) Einführung. In: Hesse Joachim Jens (ed) *PVS - Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 13: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 9-33.
- Hesse Joachim Jens. (1982b) Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. *PVS - Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 13*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hesse Joachim Jens. (1987) Zum Stand der Verwaltungsvereinfachung bei Bund und Ländern. *Die öffentliche Verwaltung* 40: 474-485.
- Higgins Thomas J. (1954 und folgend) Commentated Bibliography. *Control Engineering*.
- Hintze Otto. (1911) *Der Beamtenstand*, Leipzig: B.G. Teubner.
- Hintze Otto. (1962 [1906]) Staatsverfassung und Heeresverfassung. In: Oestreich Gerhard



- (ed) Otto Hintze. *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*. 2., erweiterte Auflage ed. Göttingen: Vanderhoeck & Rupprecht, 52-83.
- Hintze Otto. (1962 [1911]) Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung. In: Oestreich Gerhard (ed) *Otto Hintze. Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*. 2., erweiterte Auflage ed. Göttingen: Vanderhoeck & Rupprecht, 359-389.
- Hirsch Joachim. (1969) Ansätze einer Regierungslehre. In: Kress Gisela und Senghaas Dieter (Hrsg.) *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 269-285.
- Hoffmann Walter. (1935) Die technokratische Lehre. Kurzer Abriss eines Versuches der systematischen Darstellung und Kritik. Auszug aus einer Wiener staatswissenschaftlichen Dissertation 'Die Technokratie'. Wien: Wien.
- Höhn Reinhard. (1936) Das subjektive öffentliche Recht und der neue Staat. *Deutsche Rechtswissenschaft* 1: 49-72.
- Höhn Reinhard. (1940a) Das Ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart. Berlin: R. v. Decker's Verlag. G. Schenk.
- Höhn Reinhard. (1940b) Wesen, Aufgabe und Stellung der Verwaltung in Frankreich, Grossbritannien und USA. In: Höhn Reinhard (ed) *Das Ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart*. Berlin: R.v. Decker's Verlag. G. Schenk, 1-80.
- Holbrook Weare. (1933) Wundermittel Nr. 6489 D. Eine volkswirtschaftliche Groteske von Weare Holbrook. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft* 1: 21-22.
- Holcombe Arthur N. (1937) *State Government in the United States*, New York: MacMillan Company.
- Holzer Marc, Gabrielian Vache und Yang Kaifeng. (2007) Five great Ideas in American Public Administration. In: Rabin Jack, Hildreth W. Bartley und Miller Gerald J. (Hrsg.) *Handbook of Public Administration*. 3rd Edition ed. New York: Taylor and Francis, 49-102.
- Holzinger Katharina und Knill Christoph. (2005) Causes and Conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12: 775-796.
- Horkheimer Max und Adorno Theodor W. (1944) *Dialektik der Aufklärung*, Amsterdam: Quierido Verlag.
- Hovland Carl I. (1963) Computer Simulation in the Behavioral Sciences. In: Berelson Bernard (ed) *The Behavioral Sciences Today*. New York: Harper Torchbooks, 77-88.
- Hubbert M. King. (1934) Das Werk der Technokraten in Amerika. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 2: 24-29.
- Huber Hans. (1960) *Das Recht im technischen Zeitalter. Rektoratsrede*, Bern: Paul Haupt.
- Hübinger Gangolf, Osterhammel Jürgen und Welz Wolfgang. (1990) Max Weber und die wissenschaftliche Politik nach 1945. Aspekte einer Theoriegeschichtlichen Rezeption. *Zeitschrift für Politik* 37: 181-204.
- Hundt Josef. (1947) *Das Menschenbild der Demokratie*, Düsseldorf: Merkur Verlag.
- Irle Martin. (1963) *Soziale Systeme: Eine kritische Analyse der Theorie von formalen und informalen Organisationen*, Göttingen.
- Jäckh Ernst. (1930) *Politik als Wissenschaft*. 10 Jahre Deutsche Hochschule für Politik. Berlin: Verlag H. Reckendorf.
- Jänicke Martin. (1973) *Herrschaft und Krise*, Opladen: VS - Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jann Werner. (2003) *State, Administration and Governance in Germany: Competing*

- Traditions and Dominant Narratives. *Public Administration* 81: 95-118.
- Jann Werner. (2009) Praktische Fragen und theoretische Antworten. 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung. *PVS-Politische Vierteljahresschrift* 50: 476-505.
- Jann Werner. (2011) Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Managementlehre. In: Blanke Bernhard, Nullmeier Frank und Wewer Göttrik (Hrsg.) *Handbuch der Verwaltungsreform*. 4., aktualisierte und ergänzte Auflage ed. Wiesbaden: VS - Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jann Werner und Kronenwett Eva. (1978) *Handlungsspielräume und Entscheidungsfähigkeit des Staates. Untersucht am Beispiel der Implementation politischer Programme. Empirisches Untersuchungsrastrer*, Speyer.
- Jastrow Ignaz. (1902) *Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft*, Berlin: Georg Reimer.
- Jastrow Ignaz. (1917) Das Studium der Verwaltungswissenschaft nach dem Kriege. *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 42: 958-968.
- Jenetzky Johannes. (1978) *System und Entwicklung des materiellen Steuerrechts in der wissenschaftlichen Literatur des Kameralismus von 1680-1840*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Jeserich Kurt. (1934) Kommunalwissenschaft. Versuch einer Begriffsbildung und Systematisierung. *Jahrbuch für Kommunalwissenschaft* 1: 1-46.
- Jeserich Kurt. (1936) Die Kommunalwissenschaft in Lehre und Forschung in den Kulturstaaten der Welt. La science communale; communal science. *International Kongress der Städte und Lokalverwaltungen* 6: 1-54.
- Jeserich Kurt. (1937) Internationale Entwicklungstendenzen der Gemeindepolitik. *Jahrbuch für Kommunalwissenschaft* 4: 283-305.
- Jeserich Kurt G. A. und Neuhaus Helmut. (1991) Persönlichkeiten der Verwaltung. Biographien zur deutschen Verwaltungsgeschichte 1648-1945. Stuttgart, Berlin, Köln: W. Kohlhammer.
- Jeserich Kurt G. A., Pohl Hans und Unruh Georg-Christoph von. (1983-1988) Deutsche Verwaltungsgeschichte. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Jk. C. (1893) Werner von Siemens. *Deutsche Bauzeitung* 27: 597-616.
- Jünger Friedrich Georg. (1949) *Die Perfektion der Technik*, Frankfurt a.M.: Klostermann.
- Kaelble Hartmut. (2003) Die interdisziplinären Debatten über Vergleich und Transfer. In: Kaelble Hartmut und Schriewer Jürgen (Hrsg.) *Vergleich und Transfer. Komparatistik in den Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, 469-493.
- Kaelble Hartmut und Schriewer Jürgen. (2003) Vergleich und Transfer. Komparatistik in den Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Kaiser Joseph H. (1965 [ff.]) *Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden-Baden.
- Kannegiesser Karlheinz und Kelm Gerhard. (1965) Das Vertragssystem unter dem Systemaspekt der Kybernetik. *Staat und Recht* 14: 31-41.
- Kasdan David Oliver. (2012) "Great Books" of Public Administration, 1990-2010. Revisiting Sherwood's Survey in the Wake of Reinventing Government. *Administration & Society* 44: 625-639.
- Kasdan David Oliver. (2013) Much Ado About "Great Books" of Public Administration. *Administration & Society* 45: 256-262.
- Kellermann Henry J. (1978) *Cultural Relations as an Instrument of U.S. Foreign Policy: The Educational Exchange Program between the United States and Germany. 1945-1954*,

- Washington DC: Bureau of Educational and Cultural Affairs, U.S. Department of State.
- Kelsall Roger Keith. (1955) *Higher Civil Servants in Britain. From 1870 to the Present*, London: Routledge.
- Kickert Walter. (2001) Public Management in the United States and Europe. In: Kickert Walter (ed) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham Northampton: Edward Elgar, 15-40.
- Kickert Walter J. M. (2000) Questions about New Public Management: why, what and beyond. A brief international 'tour d'horizon'. In: Knoepfel Peter und Linder Wolf (Hrsg.) *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 249-267.
- Kickert Walter J. M. und Stillman II Richard J. (1999) *The Modern State and its Study. New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- King Gilbert W. (1952) Information. *Scientific American* 187: 132-148.
- Klaus Georg. (1964a) *Kybernetik in philosophischer Sicht*, Berlin: Dietz Verlag.
- Klaus Georg. (1964b) *Kybernetik und Gesellschaft*, Berlin: VEB Deutscher Verlag der Wissenschaften.
- Klug Ulrich. (1966) *Juristische Logik*, Berlin, Heidelberg, New York.
- Kluge Friedrich. (1957) *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*, Berlin: de Gruyter.
- Knapp Alfred. (1915) Das Taylorsystem. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 71: 456-468.
- Knill Christoph. (2001) *The Europeanisation of National Administrations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Knoedler Janet und Mayhew Anne. (1999) Thorstein Veblen and the Engineers: A Reinterpretation. *History of Political Economy* 31: 255-272.
- Knoepfel Peter. (1979) *Öffentliches Recht und Vollzugsforschung. Beiträge der sogenannten Implementationsforschung zur staats- und verwaltungsrechtlichen Parlamentsdiskussion*, Bern: Paul Haupt.
- Knuth Donald E. (1981) Algorithms in Modern Mathematics and Computer Science. *Lectures Notes in Computer Science* 122: 81-99.
- Koch Claus und Senghaas Dieter. (1970) *Texte zur Technokratiediskussion*. Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt.
- Kocka Jürgen. (1981) *Die Angestellten in der deutschen Geschichte, 1850-1980. Vom Privatbeamten zum angestellten Arbeitnehmer*, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Koellreutter Otto. (1933) Die Bedeutung der Verwaltungslehre im neuen Staat. *Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt* 54: 741-743.
- Koellreutter Otto. (1941) Die Verwaltung als Leistungsträger: Ein Bericht zum Problem der Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft. *Reichsverwaltungsblatt* 62: 649-651.
- Kogon Eugen (1948) *Der SS-Staat*, Stockholm: Bermann-Fischer Verlag.
- König Klaus. (2003) On the Typology of Public Administration. *International Review of Administrative Sciences* 69: 449-462.
- König René. (1958) Bürokratisierung. In: König René (ed) *Soziologie*. Frankfurt: Fischer.
- Kort Fred. (1952) The Quantification of Aristoteles' Theory of Revolution. *The American Political Science Review* 46: 469-493.
- Köttgen Arnold. (1928a) *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*, Berlin, Leipzig: W. de Gruyter.
- Köttgen Arnold. (1928b) Die politische Betätigung der Beamtenschaft. *Verwaltungsarchiv*.

- Köttgen Arnold. (1938) Wissenschaft und Verwaltung. *Deutsche Verwaltung* 15: 37-42.
- Kraemer Erich. (1933) *Was ist Technokratie?*, Berlin: Kurt Wolff Verlag.
- Kramer Rolf. (1965) *Information und Kommunikation; Betriebswirtschaftliche Bedeutung und Einordnung in die Organisation der Unternehmung*, Berlin.
- Kreibich Rolf. (2008) Zukunftsforschung für die gesellschaftliche Praxis. In: Bröckler Stephan und Lauth Hans-Joachim (Hrsg.) *Politikwissenschaftliche Perspektiven*. Wiesbaden: VS - Verlag für Sozialwissenschaften, 3-20.
- Kuhn Thomas S. (1976) *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kuntz Werner. (1926) *Vor den Toren der neuen Zeit*, Leipzig: Felix Meiner.
- Kuntz Werner. (1933) Deutsche Technokratie. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 1: 2-5.
- Kunz Andreas. (1982) Stand versus Klasse. Beamtenschaft und Gewerkschaft im Konflikt um den Personalabbau 1923/1924. *Geschichte und Gesellschaft: Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaften* 8: 55-86.
- Lan Zhiyong und Anders Kathleen K. (2000) A Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Research: An Empirical Test. *Administration & Society* 32: 138-165.
- Landwehr Achim. (2001) *Geschichte des Sagbaren. Einführung in die Historische Diskursanalyse*, Tübingen: Edition Diskord.
- Lang Eberhard. (1966) *Staat und Kybernetik. Prolegomena zu einer Lehre vom Staat als Regelkreis*, Salzburg, München: Anton Pustet.
- Lang Eberhard. (1970) *Zu einer kybernetischen Staatslehre. Eine Analyse des Staates auf der Grundlage des Regelkreismodells*, Salzburg: Pustet.
- Langen Heinz. (1964) *Der Betrieb als Regelkreis*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Langewiesche Dieter. (1989) 'Staat' und 'Kommune'. Zum Wandel der Staatsaufgaben in Deutschland im 19. Jahrhundert. *Historische Zeitschrift* 248: 621-635.
- Langrod Georges. (1973 [1956-1957]) Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungswissenschaften? In: Siedentopf Heinrich (ed) *Verwaltungswissenschaft*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 389-445.
- Lasswell Harold D: und Lerner Daniel. (1951) *The Policy Sciences. Recent Development in Scope and Method*, Stanford.
- Laux Eberhard. (1965) Die 'Planung' im Verwaltungshandeln. *Saats- und Kommunalverwaltung*: 12ff.
- Lawrence Paul R. (1961) *Organizational Behavior and Administration. Cases, Concepts, and Research Findings*, Homewood, Ill: Dorsey Press.
- Leibenstein Harvey. (1960) *Economic Theory and Organizational Analysis*, New York: Harper and Row.
- Lenk Klaus. (1980) Implikationen der Verwaltungsautomation für das Verhältnis von Verwaltung und Bürger. In: Hoffman-Riem W: (ed) *Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis Bürger und Verwaltung*. Neuwied, Darmstadt: Luchterhand, 27-44.
- Lindemann Helmut. (1949) Vorbemerkung des Übersetzers. In: Burnham James (ed) *Das Regime der Manager*. Stuttgart: Union Deutsche Verlagsgesellschaft.
- Lindemann Hugo. (1897) *Städteverwaltung und Munizipal-Sozialismus in England*, Stuttgart: Dietz.
- Lindemann Hugo. (1916) *Über Begriff und Bedeutung der Kommunalwissenschaft. Antrittsvorlesung an der Technischen Hochschule zu Stuttgart*, Berlin: Singer.
- Linder Wolf und Treiber Hubert. (1976) *Verwaltungsreform als Ausbildungsreform. Plädoyer für ein sozialwissenschaftliches Studium der Verwaltung*, München: Wilhelm Frank

- Verlag.
- Lingelbach Gabriele. (2002a) Erträge und Grenzen zweier Ansätze. Kulturtransfer und Vergleich am Beispiel der französischen und amerikanischen Geschichtswissenschaft während des 19. Jahrhunderts. In: Conrad Christoph und Conrad Sebastian (Hrsg.) *Die Nation schreiben. Geschichtswissenschaft im internationalen Vergleich*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 183-205.
- Lingelbach Gabriele. (2002b) The Historical Discipline in the United States: Following the German Model? In: Fuchs Eckhardt und Stutchey Benedikt (Hrsg.) *Across Cultural Borders, Historiography in Global Perspective*. Lanham: Rowman & Littlefield, 183-205.
- Link Arthur S. (1968) *The Papers of Woodrow Wilson. Vol 5. 1885-1888*, Princeton: Princeton University Press.
- Lippmann Walter. (1937) *The Good Society*, Boston: Little, Brown and Company.
- Lipset Seymour Martin. (1959) Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review* 53: 69-105.
- List Friedrich. (1955) *Verwaltungsrecht technischer Betriebe*, Baden-Baden: Verlag für angewandte Wissenschaften.
- List Friedrich. (1959) Einfluss der Automatisierung auf das Recht. *Jahrbuch des Postwesens* 9: 32ff.
- Long Norton E. (1954) Public Policy and Administration: The Goals of Rationality and Responsibility. *Public Administration Review* 14: 22-31.
- Löser Philipp und Strupp Christoph. (2005) Universität der Gelehrten - Universität der Experten. Adaption deutscher Wissenschaft in den USA des neunzehnten Jahrhunderts. Washington DC, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Lotz Albert. (1914) *Geschichte des deutschen Beamtentums*, Berlin: Decker.
- Luhmann Niklas. (1960) Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln? *Verwaltungsarchiv*: 97-115.
- Luhmann Niklas. (1962) Funktion und Kausalität. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 14: 617-644.
- Luhmann Niklas. (1964a) *Funktion und Folgen formaler Organisation*, Berlin: Duncker und Humblot.
- Luhmann Niklas. (1964b) Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers. *Der Staat* 3: 129-158.
- Luhmann Niklas. (1965) Die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre. *Verwaltungsarchiv*: 303ff.
- Luhmann Niklas. (1966a) *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann Niklas. (1966b) *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf*, Köln, Berlin: Grote.
- Luhmann Niklas. (1969) *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied, Berlin: Luchterhand.
- Luhmann Niklas. (1971) Politische Planung. In: Luhmann Niklas (ed) *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 66-89.
- Luhmann Niklas. (1975) Opportunismus und Pragmatik in der öffentlichen Verwaltung. In: Luhmann Niklas (ed) *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. 2. Aufl. ed. Opladen, 165-180.
- Luhmann Niklas. (1994) *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann Niklas. (1996) Memberships and Motives in Social Systems. *Systems Research* 13:

341-348.

- Lüsebrink Hans-Jürgen. (2001) Kulturtransfer – methodisches Modell und Anwendungsperspektiven. In: Tömmel Ingeborg (ed) *Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenz*. Opladen: Leske und Budrich., 211-226.
- Lüsebrink Hans-Jürgen. (2008) *Interkulturelle Kommunikation: Interaktion, Fremdwahrnehmung, Kulturtransfer*, Stuttgart: J. B. Metzler.
- Lutz Donald S. (1984) The Relative Influence of European Writers on Late Eighteenth-century American Political Thought. *American Political Science Review* 78: 189-197.
- Lynn Laurance E. (2002) The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review* 61: 144-160.
- Lynn Laurance E. (2008) Bureaucracy and its Critics in America and Germany: In Defense of the 'Bureaucratic Paradigm'. *dms - der moderne Staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1: 29-48.
- Maass Werner. (1961) Die Mechanisierung von Aufgaben der Steuerverwaltung in den Vereinigten Staaten und in Deutschland. *Verwaltungsarchiv* 52: 113-159.
- Machtan Lothar. (2008) *Die Abdankung. Wie Deutschlands gekrönte Häupter aus der Geschichte fielen*, Berlin: Propyläen Verlag.
- Maier Charles S. (1970) Between Taylorism and Technocracy: European Ideologies and the Cision of Industrial Productivity in the 1920s. *Journal of Contemporary History* 5: 27-61.
- Maier Hans. (1966) Max Weber und die deutsche politische Wissenschaft. In: Engisch Karl, Pfister Bernhard und Winckelmann Johannes (Hrsg.) *Max Weber. Gedenkschrift der Ludwig-Maximilians-Universität München zur 100. Wiederkehr seines Geburtstages 1964*. Berlin: Duncker und Humbolt.
- Maier Hans. (2009 [1966, 1980]) *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, München: C.H. Beck.
- Majone Giancarlo und Wildavsky Aaron. (1978) Implementation as Evolution. *Policy Studies. Review Annual* 2: 103-117.
- Malorny Hans. (1937) *Technokratie. Eine breslauer nationalökonomische Dissertation*. Würzburg (K. Triltsch).
- Mannheim Karl. (1936) *Ideology and Utopia. An Introduction to the Sociology of Knowledge*, New York: Harcourt, Brace & World.
- Mannheim Karl. (1952 [1936]) *Ideologie und Utopie*, Frankfurt a.M.: G. Schulte-Bulmke.
- March James G. und Simon Herbert A. (1958) *Organizations*, New York, London, Sydney: John Wiley & Sons.
- Marchet Gustav. (1885) *Studien über die Entwicklung der Verwaltungslehre in Deutschland*, München: Oldenburg.
- Mareiner Karl. (1900) Technische Kontrolle in nordamerikanischen Grossbetrieben. *Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 3: 436-440.
- Markull Fritz. (1956) Probleme der Verwaltungsrechtslehre in USA. *Deutsches Verwaltungstungsblatt* 71: 536-549.
- Markull Fritz. (1957) Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung. *Verwaltungsarchiv* 48: 5-35.
- Mathews John Mabry. (1936) *American State Government*, New York: D. Appleton Century Company.
- Maunz Theodor. (1937) *Verwaltung*, Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt.
- Maurer Erwin. (1933) Amerika am Scheideweg. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 1: 108-112.
- Mavrot Céline, Hurni Pascal und Rosser Christian. (2010) Les sciences administratives:

- pérégrination des idées et lutes autour de l'appropriation d'un label. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften* 1: 171-182.
- Mayer Otto. (1924 [1895]) *Deutsches Verwaltungsrecht*, München/Leipzig.
- Mayntz Renate. (1963) *Soziologie der Organisation*, Reinbek bei Hamburg: Rowolt.
- Mayntz Renate. (1964) Anwendung der Kybernetik in der Soziologie. In: Frank Helmar (ed) *Kybernetische Maschinen*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Mayntz Renate. (1977) Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. *Die Verwaltung*: 51-66.
- Mayntz Renate. (1978) *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg, Karlsruhe: C.F: Müller Juristischer Verlag (UTB).
- Mayntz Renate. (1980) Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung. In: Mayntz Renate (ed) *Implementation politischer Programme*. Königstein: Verlagsgruppe Ahenäum, Hian, Scriptor, Hanstein, 1-17.
- Mayntz Renate. (1996) Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Von Beyme Klaus und Offe Claus (Hrsg.) *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 148-168.
- Mayntz Renate. (1997) Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel. In: Grande Edgar und Prätorius Rainer (Hrsg.) *Modernisierung des Staates? Staatslehre und politische Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 65-74.
- Mayntz Renate, Derlien Hans-Ulrich und Mitarbeitende. (1978) *Vollzugsprobleme in der Umweltpolitik. Empirische Untersuchungen der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Mayo Elton. (1933) *The Problems of an Industrial Civilization*, New York.
- Mayo Elton. (1950) *Probleme industrieller Arbeitsbedingungen*, Frankfurt a.M.
- Mayr Georg v. (1920) Verwaltungspolitik und Statistik. In: Anschütz Gerhard, Berolzheimer Fritz, Jellinek Georg, et al. (Hrsg.) *Handbuch der Politik. Die Grundlagen der Politik*. Berlin, Leipzig: Walther Rothschild, 22-28.
- Mayring, Philipp. (2010) Qualitative Inhaltsanalyse. In: Mey Günter und Katja Mruck (Hrsg.), *Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 601-613.
- Philipp Mayring (2000): Qualitative Inhaltsanalyse, *FQS - Forum Qualitative Social Research* 1(2).
- Mehl Lucien. (1957) La Cybernétique et l'Administration. *La Revue Administrative* 10: 410-419.
- Mehl Lucien. (1958) La Cybernétique et l'Administration. *La Revue Administrative* 11: 539-545, 667-671.
- Mehl Lucien. (1959) La Cybernétique et l'Administration. *La Revue Administrative* 12: 201-201, 531-544.
- Mehl Lucien. (1960) La Cybernétique et l'Administration. *La Revue Administrative* 13: 75-83, 323-327.
- Mehl Lucien. (1961) La Cybernétique et l'Administration. *La Revue Administrative* 14: 311-319, 671-679.
- Meier Kenneth J. und O'Toole Laurence. (2012) Influence: What Kind? And How to Know? *Administration & Society* 44: 888-893.
- Menzel Adolf. (1920) Begriff und Wesen des Staates. In: Anschütz Gerhard, Berolzheimer Fritz, Jellinek Georg, et al. (Hrsg.) *Handbuch der Politik. Die Grundlagen der Politik*. 3. Aufl. ed. Berlin, Leipzig: Walther Rotzschild, 41-49.
- Merton Robert K. (1940) Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces* 18: 560-568.

- Merton Robert K. (1945) The Role of the Intellectual in Public Bureaucracy. *Social Forces* 23: 405-415.
- Merton Robert K. (1957) *Social Theory and Social Structure*, Glencoe (Ill): Free Press.
- Meyer Ahlrich. (1969) Mechanische und organische Metaphorik politischer Philosophie. *Archiv für Begriffsgeschichte* 13: 128-199.
- Meyer Karl. (1927) *Wissenschaftliche Betriebsführung nach Taylor, Gilbreth, Ford in volkstümlicher Beleuchtung*, Burgdorf: S. Haller.
- Michael Donald M. (1962) *Cybernation: The Silent Conquest. A Report to the Center for the Study of Democratic Institutions*, Santa Barbara (CAL): Center for the Study of Democratic Institutions.
- Middell Matthias. (2000) Kulturtransfer und Historische Komparatistik – Thesen zu ihrem Verhältnis. *Comparativ* 10: 7-41.
- Mieczowski Bogdan. (1991) *Dysfunctional Bureaucracy. A Comparative and Historical Perspective*, Lanham: University Press of America.
- Mills C. Wright. (1959) *The Sociological Imagination*, New York.
- Mills C. Wright. (1962) *Die amerikanische Elite. Gesellschaft und Macht in den Vereinigten Staaten*, Hamburg: Holsten-Verlag.
- Moeller Herbert. (1939) Technokratie. Eine Jenaer nationalökonomische Dissertation vom 12.11.1936. Leipzig (Karl Lange).
- Möller Adolf. (1932) Arbeitnehmer und Beamte - Arbeitnehmer oder Beamte. *Verwaltungsarchiv* 37.
- Moore David G. (1959) Managerial Strategies. In: Warner W. Lloyd und Martin Norman H. (Hrsg.) *Industrial Man: Business Men and Business Organization*. New York: Harper, 219-226.
- Morgan Gareth. (1980) Paradigms, Metaphors, and Puzzle Solving in Organization Theory. *Administrative Science Quarterly* 25: 605-622.
- Morgenthau Jr. Henry. (1945) *Germany is our Problem*, New York, London: Harper & Brothers.
- Morstein-Marx Fritz. (1933a) *Verwaltungsreform in den Vereinigten Staaten*, Berlin: Heymann.
- Morstein-Marx Fritz. (1933b) Verwaltungsreform in den Vereinigten Staaten. *Verwaltungsarchiv* 38: 63-122.
- Morstein-Marx Fritz. (1935) Roosevelts New Deal und das Dilemma amerikanischer Staatsführung. *Verwaltungsarchiv* 40: 155-213.
- Morstein-Marx Fritz. (1939) The Bureaucratic State. *Review of Politics* 1: 457-472.
- Morstein-Marx Fritz. (1946) The Lawyer's Role in Public Administration. *The Yale Law Journal* 55: 498-526.
- Morstein-Marx Fritz. (1956) Freiheit und Demokratie. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*: 351ff.
- Morstein-Marx Fritz. (1958) Amerikanisches Schrifttum zur öffentlichen Verwaltung. *Verwaltungsarchiv* 49: 48-71.
- Morstein-Marx Fritz. (1959a) *Das Dilemma des Verwaltungsmannes*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Morstein-Marx Fritz. (1959b) *Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum*, Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag.
- Morstein-Marx Fritz. (1961) Administrative Regulation in Comparative Perspective. *Law and Contemporary Problems* 26: 307-328.
- Morstein-Marx Fritz. (1963a) *Amerikanische Verwaltung: Hauptgesichtspunkte und*



- Probleme*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Morstein-Marx Fritz. (1963b) Beamtenethos und Verwaltungsethik. *Verwaltungsarchiv*: 323ff.
- Morstein-Marx Fritz. (1964) Zum Ursprung des Stabsbegriffs in den Vereinigten Staaten: Zuwanderung und Anpassung. *Verwaltungsarchiv* 55: 97ff.
- Morstein-Marx Fritz. (1965a) Stand der Verwaltungswissenschaft. In: Morstein-Marx Fritz (ed) *Verwaltung. Eine einführende Darstellung*. Berlin, 34-51.
- Morstein-Marx Fritz. (1965b) *Verwaltung. Eine einführende Darstellung*. Berlin.
- Morstein-Marx Fritz. (1969) Inventory of Administrative Study in Europe: The Speyer Conference. *Public Administration Review* 29: 359-367.
- Moschopoulos D. (2005) The International Institute of Administrative Sciences: main stages of its history. *International Review of Administrative Sciences* 71: 197-215.
- Mosher W.E. (1926) Municipal activities abroad. *National Municipal Review* 14: 245-248.
- Mueller Graaf Carl H. (1948) *Irrweg und Umkehr. Betrachtungen über das Schicksal Deutschlands*, Stuttgart: Reclam.
- Münkler Herfried. (1999) Die Selbstausslegung der Gesellschaft und der soziopolitische Wandel. Vorstellungen über die Handlungsmächtigkeit politischer Theorie. In: Kaelble Hartmut und Schriewer Jürgen (Hrsg.) *Vergleich und Transfer. Komparatistik in den Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften*. Frankfurt am Main New York: Campus Verlag, 291-324.
- Munslow Alun. (1997) *Deconstructing History*, New York: Harcourt, Brace & World Inc.
- Nagel Ernest. (1952) Automatic Control. *Scientific American* 187: 44-47.
- Narr Wolf-Dieter. (1969) *Theoriebegriff und Systemtheorie*, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Naschold Frieder. (1969) *Systemsteuerung*, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Naujoks Erich. (1933) Was ist Technokratie. *Reclam Universum. Die grosse illustrierte Wochenschrift* 49: 1204-1205.
- Nawiasky Hans. (1946) *Kann das deutsche Volk für Demokratie und Weltfrieden gewonnen werden?*, Zürich: Europa Verlag.
- Nelson Daniel. (1992) Scientific Management in Retrospect. In: Nelson David (ed) *A Mental Revolution. Scientific Management since Taylor*. Columbus: Ohio State University Press, 5-39.
- Neuhaus Helmut. (1994) Zwischen Wissenschaft und Praxis. Kurt G. A. Jeserich und die deutsche Verwaltungsgeschichte. In: Neuhaus Helmut und Jeserich Kurt G. A. (Hrsg.) *Verfassung und Verwaltung. Festschrift für Kurt G.A. Jeserich zum 90. Geburtstag*. Köln: Böhlau Verlag, 3-29.
- Newell Allen, Shaw James C. und Simon Herbert A. (1958) Elements of a Theory of Human Problem Solving. *Psychological Review* 65: 151-166.
- Nicholls Anthony J. (1981) Die höhere Beamtenschaft in der Weimarer Zeit. Betrachtungen ihrer Haltung und ihrer Fortbildung. In: Albertin Lothar und Link Werner (Hrsg.) *Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland: Entwicklungslinien bis zur Gegenwart*. Düsseldorf: Droste Verlag, 105-207.
- Nitschke Peter. (1998) Max Weber und die deutsche Verwaltungswissenschaft - eine gescheiterte Annäherung? In: Laux Eberhard und Teppe Karl (Hrsg.) *Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung: Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700*. Stuttgart: Steiner, 163-175.
- Njalsson Gunnar K.A. (2005) From autonomous to socially conceived technology: Toward a causal, intentional and systematic analysis of interests and elites in public technology policy. *Theoria: A journal of political theory* 5: 56-81.
- Nolte Burkhard. (2004) *Merkantilismus und Staatsräson in Preussen. Absicht, Praxis und*

- Wirkung der Zollpolitik Friedrichs II in Schlesien und in westfälischen Provinzen (1740-1786)*, Marburg: Herder-Institut.
- Norden Walter. (1929) Zur Ausbildungsfrage der höheren Verwaltungsbeamte. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 86: 107-117.
- Norden Walter. (1932) Verwaltungsbehörde und Unternehmung. Organisation und Personal. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 92: 238-249.
- Norden Walter. (1933) *Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft?*, Berlin: Carl Heymanns Verlag.
- Nürck Robert. (1960a) Funktions- und strukturbedingte Regelungsmassnahmen der Unternehmung. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 30: 744-756.
- Nürck Robert. (1960b) Unternehmensführung - ein Regelungsproblem. *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis* 12: 230-238.
- o. A. (1893) Bücherschau. *Stahl und Eisen* 13: 723.
- o. A. (1934) Auseinandersetzung mit Ford. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 2: 81-85.
- o. A. (1956) Elektronengehirne. Die Magie der Roboter. *Der Spiegel*. 42-53.
- Oestreich Gerhard. (1964) Otto Hintzes Stellung zur Politikwissenschaft und Soziologie. In: Oestreich Gerhard (ed) *Otto Hintze. Soziologie und Geschichte. Gesammelte Abhandlungen zur Soziologie, Politik und Theorie der Geschichte*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 7\*-67\*.
- Oftinger Karl. (1961) Punktationen für eine Konfrontation der Technik mit dem Recht. *Die Rechtsordnung im technischen Zeitalter: Festschrift der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Schweizerischen Juristenvereins 1861-1961*. Zürich: Schulthess, 1-34.
- Ogg Frederic A. und Ray P. Orman. (1938) *Introduction to American Government*, New York: MacMillan Company.
- ohne Angaben. (1904) Arbeitsvermittlung in Bayern. *Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 7: 347-348.
- ohne Angaben. (1933a) Der Führungsanspruch der Technik. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 1: 19.
- ohne Angaben. (1933b) Die wirtschaftliche Lage in den U.S.A. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 1: 18-20.
- ohne Angaben. (1933c) Unsere Vortragsabende. 2. Vortragsabend am 1. August. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 1: 27.
- ohne Angaben. (1934a) Moskauische Gedankengänge bei den Technokraten? *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 2: 98.
- ohne Angaben. (1934b) Was Howard Scott sagte. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 2: 9-13.
- Olick Jeffrey. (2005) *In the House of the Hangman. The Agonies of German Defeat 1943-49*, Chicago, London: niversity of Chicago Press.
- Olszeski Josef. (1904) *Bureaukratie*, Würzburg: A. Stubers Verlag.
- Olszewski Josef. (1904) *Bureaukratie*, Würzburg: A. Stubers Verlag.
- Osterhammel Jürgen. (2003) Transferanalyse und Vergleich im Fernverhältnis. In: Kaelble Hartmut und Schriewer Jürgen (Hrsg.) *Vergleich und Transfer. Komparatistiken den Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften*. Frankfurt: Campus, 5-39.
- Otenyo Eric E. und Lind Nancy S. (2006) Introduction: Essential Readings in Comparative Public Administration. In: Otenyo Eric E. und Lind Nancy S. (Hrsg.) *Comparative Public Administration: The Essential Readings*. Oxford, Amsterdam, San Diego: Elsevier, xxi-

- Overeem Patrick. (2005) The Value of the Dichotomy, Politics, Administration and the Political Neutrality of Administrators. *Administrative Theory and Practice* 27: 311-329.
- Overeem Patrick. (2012) *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*, Boca Raton: Taylor & Francis.
- Overeem Patrick und Rutgers Mark R. (2003) Three Roads to Politics and Administration: Ideational Foundations of the Politics/Administration Dichotomy. In: Rutgers Mark R. (ed) *Retracing Public Administration*. Boston: Elsevier, 161-184.
- Parkinson Cyril Northcote. (1957) *Parkinsons Gesetz*, Düsseldorf.
- Parrish Wayne W. (1933) *Technokratie - die neue Heilslehre*, München: Piper.
- Parsons Talcott. (1956) A Sociological Approach to the Theory of Organizations. *Administrative Science Quarterly* 1: 63-85, 225-239.
- Parsons Talcott. (1958) Some Ingredients of a General Theory of Formal Organization. In: Halpin Andrew W. (ed) *Administrative Theory in Education*. New York, Chicago: MacMillan, 40-72.
- Parsons Talcott. (1959) General Theory in Sociology. In: Merton Robert K., Broom Leonard und Cottrell Leonard S. Jr. (Hrsg.) *Sociology Today*. New York, 3-38.
- Parsons Talcott. (1964) Die jüngsten Entwicklungen in der strukturell-funktionalen Theorie. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 16: 30-49.
- Parsons Talcott. (1965) Wertgebundenheit und Objektivität in den Sozialwissenschaften. Eine Interpretation der Beiträge Max Webers. In: Stammer Otto (ed) *Max Weber und die Soziologie heute*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 39-64.
- Parsons Talcott und Smelser Neil J. (1956) *Economy and Society*, Glencoe (Ill).
- Payre Renaud. (2002a) The Science that never was: 'Communal Science' in France 1913-1949. *Contemporary European History* 11: 529-547.
- Payre Renaud. (2002b) Un possible non institutionnalisé. Socio-histoire de la 'Science Communal' (1900-1950). In: Délove Yves und Voutat Bernard (Hrsg.) *Faire de la Science Politique. Pour une Analyse socio-historique du Politique*. Paris: Belin.
- Payre Renaud. (2003) Les Efforts de Constitution d'une Science de Gouvernement Municipal. La Vie Communale et Départementale (1923-1940). *Revue Française de Science Politique* 53: 201-218.
- Peters B. Guy. (2003) Administrative Traditions and the Anglo-American democracies. In: Halligan John (ed) *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham: Edward Elgar, 10-26.
- Peters Hans. (1947) *Deutscher Föderalismus*, Köln: J.P. Bachem.
- Pfiffner John M. (1935) *Public Administration*, New York: Ronald Press Company.
- Philips Phylis Morrison. (1999) 100 or so Books that shaped a Century of Science. *Scientific American* 87: 542-544.
- Philotechnicus (=Günther Bugge). (1932) Technokratie. *Technik voran! Zeitschrift des Reichsbundes Deutscher Technik e.V.* 14: 296-298; 313-316.
- Pias Claus. (2004) Zeit der Kybernetik - eine Einstimmung. In: Pias Claus (ed) *Cybernetics - Kybernetik. The Macy-Conferences 1946-1953. Essays & Documents*. Zürich, Berlin: diaphanes, 9-41.
- Piel Gerard. (1954) Science in the Next fifty Years. *Die Zukunft* November: ???
- Pietsch Max. (1957) Automation. *Staatslexikon*. 6. Aufl. ed. Freiburg i.Br.: Verlag Herder, Spalte 794 (???).
- Piloty Robert. (1920) Politik als Wissenschaft. In: Anschütz Gerhard, Berolzheimer Fritz, Jellinek Georg, et al. (Hrsg.) *Handbuch der Politik. Die Grundlagen der Politik*. Berlin,

- Leipzig: Walther Rothschild, 1-8.
- Plotthoff Heinz. (1910) Privatbeamte. In: Conrad Johannes, Elster Ludwig, Lexis Wilhelm, et al. (Hrsg.) *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. Jena: Fischer.
- Pollock Friedrich. (1955) Automation in USA. Betrachtungen zur 'Zweiten Industriellen Revolution'. In: Adorno Theodor W. und Dirks Walter (Hrsg.) *Sociologica*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 77-156.
- Pollock Friedrich. (1956) *Automation. Materialien zur Beurteilung der ökonomischen und sozialen Folgen*, Frankfurt a.M.: Europ- Verlagsanstalt.
- Prätorius Rainer. (1997) Modernisierung des Staates? Oder das Gegenteil? Versuch, durch Thesen eine Diskussion zu provozieren. In: Grande Edgar und Prätorius Rainer (Hrsg.) *Modernisierung des Staates?* Baden-Baden: Nomos Verlag, 207-220.
- Pressmann Jeffrey F. und Wildavsky Aaron. (1973) *Implementation. How Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at all, this being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Presthus Robert V. (1962) *The Organizational Society*, New York: Alfred A. Knopf.
- Preuss Hugo. (1923) *Deutschlands republikanische Reichsverfassung*, Berlin: Neuer Staat, G.m.b.H.
- Raab Friedrich. (1929) *Der Wert der Wirtschaft und Verwaltung*, Erfurt: K. Stenger.
- Raadschelders J. C. N. (1999) A Coherent Framework for the Study of Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9: 281-303.
- Raadschelders J. C. N. (2011) The Study of Public Administration in the United States. *Public Administration* 89: 140-155.
- Raadschelders Jos C. N. und Rutgers Mark R. . (1996) The evolution of Civil Service Systems. In: Bekke Hans A. G. M., Perry James L. und Toonen Theo A. J. (Hrsg.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press, 67-99.
- Raadschelders Jos C.N. (2008) Understanding Government. Four Intellectual Traditions in the Study of Public Administration. *Public Administration* 86: 925-949.
- Raadschelders Jos C.N. (2010) Identity without Boundaries. Public Administration's Canon(s) of Integration. *Administration & Society* 42: 131-159.
- Raadschelders Jos C.N. (2012) What Are "Great Books" in the Study of Public Administration? Some Polemic Thoughts About the Surveys of Sherwood and Kasdan. *Administration & Society* 44: 894-904.
- Radbruch Gustav. (1930) Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts. In: Anschütz Gerhard und Thoma Richard (Hrsg.) *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Tübingen: Mohr.
- Raiffa J. und Schlaifer R. (1964) *Applied Statistical Decision Theory*, Boston.
- Rainey Hal G. (2013) Response to Kasdan's "Great Books": How Do We Serve the Needs of Academics, Practitioners, and Students? *Administration & Society* 45: 119-124.
- Reinhardt Carsten. (2006) Wissenstransfer durch Zentrenbildung. Physikalische Methoden in der Chemie und den Biowissenschaften. *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 29: 224-242.
- Renneberg Monika und Walker Mark. (2002) Scientists, Engineers and National Socialism. In: Renneberg Monika und Walker Mark (Hrsg.) *Science, Technology and National Socialism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-30.
- Renner Andreas. (2006) Wissenstransfer auf dem Prüfstand. Europäische Mediziner im Kampf gegen die Pest von Moskau 1771. *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 29: 191-

- Renner Karl. (1946) *Demokratie und Bureaukratie*, Wien: Universum.
- Reusch Ulrich. (1985) *Deutsches Berufsbeamtentum und britische Besatzung: Planung und Politik 1943 - 1947*, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Richter Eugen. (1892) *Jugend-Erinnerungen*, Berlin: Verlag Fortschritt.
- Ridenour Louis N. (1952) The Role of the Computer. *Scientific American* 187: 116-130.
- Ridenour Louis N. (1957) Die Befehlsmaschine. *Das Elektronengehirn. Theorie und Praxis der Automation. Zwölf Beiträge führender amerikanischer Wissenschaftler*. Wiesbaden: Rhein. Verlags-Anstalt.
- Riggs Fred W. (1964) *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston.
- Ringer Fritz. (2004) *Max Weber. An Intellectual Biography*, Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Ritschl Albrecht und Spoerer Mark. (1997) Das Bruttosozialprodukt in Deutschland nach den amtlichen Volkseinkommens- und Sozialproduktstatistiken 1901-1995. *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 2: 11-37.
- Röber Manfred. (1996) Über einige Missverständnisse in der verwaltungswissenschaftlichen Modernisierungsdebatte: Ein Zwischenruf. In: Reichard Christoph und Wollmann Hellmut (Hrsg.) *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?* Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften, 98-111.
- Röpke Wilhelm. (1948 [1942]) *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch Verlag.
- Rosenbloom David und Kraychuk Robert. (2005) *Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, New York: McGraw Hill.
- Rosenblueth Arturo, Wiener Norbert und Bigelow Julian. (1943) Behavior, Purpose and Teleology. *Philosophy of Science* 10: 18-24.
- Rosser Christian. (2010) Woodrow Wilson's Administrative Thought and German Political Theory. *Public Administration Review* 70: 547-556.
- Rothstein Bo. (2003) Political Legitimacy for Public Administration. In: Peters B. Guy und Pierre Jon (Hrsg.) *Handbook of Public Administration*. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage Publications, 333-342.
- Ruckhäberle Eugen. (1940) Die politischen und theoretischen Grundlagen der Verwaltungsorganisation in USA. In: Höhn Reinhard (ed) *Das Ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart*. Berlin: R.v. Decker's Verlag. G. Schenk, 247-330.
- Rugge Fabio. (1986) Le scienze comunali in Germania. Il Kommunalwissenschaftliche Forschungszentrum. *Amministrare* 16: 439-454.
- Rugge Fabio. (2003) Administrative Traditions in Western Europe. In: Peters B. Guy und Pierre John (Hrsg.) *Handbook of Public Administration*. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage Publications, 177-191.
- Rüstow Alexander. (1932) Deutschland und die Wirtschaftskrise. Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik in Dresden 1932. In: Boese Franz (ed) *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*. München, Leipzig, 62-69.
- Rutgers Mark R. (2000) Public Administration and the Separation of Powers in a Cross-Atlantic Perspective. *Administrative Theory and Practice* 22: 287-308.
- Rutgers Mark R. (2001a) Splitting the Universe: On the Relevance of Dichotomies for the Study of Public Administration. *Administration & Society* 33: 3-20.
- Rutgers Mark R. (2001b) Traditional Flavors?: The Different Sentiments in European and American Administrative Thought. *Administration & Society* 33: 220-244.

- Rutgers Mark R. (2003) Tracing the Idea of Public Administration: Towards a Renaissance of Public Administration? In: Rutgers Mark R. (ed) *Retracing Public Administration*. Oxford.: Elsevier Science Ltd., 1-36.
- Sager Fritz und Rosser Christian. (2009) Weber, Wilson, and Hegel's Theory of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review* 69: 1136-1147.
- Sager Fritz, Rosser Christian, Hurni Pascal, et al. (2012) How Traditional are the American, French and German Traditions of Public Administration? A Research Agenda. *Public Administration* 90: 129-143.
- Scaff Lawrence A. (2006) Max Weber's Reception in the United States, 1920 – 1960. In: Ay Karl-Ludwig und Borchardt Knut (Hrsg.) *Das Faszinosum Max Weber. Die Geschichte seiner Geltung*. Konstanz: UVK, 55 – 90.
- Schäfer Armin. (2010) Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft* 4: 131-156.
- Scharpf Fritz W. (1971) Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. *Annuaire Suisse de Science Politique* 11: 7-24.
- Scharpf Fritz W. (1973) Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In: Scharpf Fritz W. (ed) *Planung als Politischer Prozess. Aufsätze zur Planenden Demokratie*. Frankfurt a.M., 9-32.
- Schelsky Helmut. (1957) *Die sozialen Folgen der Automatisierung*, Frankfurt, köln: Diederichs.
- Scheurl Eberhard Freiherr von. (1923) Probleme der Juristenbildung. *Archiv des öffentlichen Rechts* NF5: 137-181.
- Schivelbusch Wolfgang. (2008) *Entfernte Verwandtschaft. Faschismus, Nationalsozialismus, New Deal. 1933-1939*, Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Schlangen Walter. (1971) [Rezension]. *Archiv für Sozialgeschichte* 11: 699-705.
- Schmahl Hermannhosef. (1977) *Disziplinarrecht und politische Betätigung der Beamten in der Weimarer Republik*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmale Wolfgang und Steer Martina. (2006) Kulturtransfer in der jüdischen Geschichte. Frankfurt: Campus.
- Schmid Ferdinand. (1909) Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbständige Wissenschaft. Eine akademische Antrittsvorlesung, gehalten an der Universität Leipzig am 21. November 1908. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 65: 193-223.
- Schmid Ferdinand. (1916) *Eine deutsche Zentralstelle zur Pflege der Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis. Eine Denkschrift*, Leipzig: Verlag von Veit und Co.
- Schmidt V. A. (2008) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
- Schmitt Carl. (1931) *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen.
- Schmitt Carl. (1932a) *Der Begriff des Politischen. Mit einer Rede über das Zeitalter über die Neutralisierungen und Entpolitisierungen*, München, Leipzig.
- Schmitt Carl. (1932b) *Legalität und Legitimität*, München: Duncker und Humblot.
- Schmitt Carl. (1934) *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, München, Leipzig.
- Schnabel Fritz. (1979) Politik ohne Politiker. In: Wollmann Hellmut (ed) *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*. Berlin, 49-70.
- Schnapp Kai Uwe. (2004) Stand und Perspektiven der vergleichenden Erforschung von Ministerialbürokratien. *Tagung der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW*. Konstanz.
- Schönberg Gustav. (1885) Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre. *Handbuch der politischen Oekonomie*. 2., stark verm. Aufl. ed. Tübingen: Verlag der H. Laupp'schen

- Buchhandlung.
- Schröder Rainer. (2010) Die Geschichte der Juristischen Fakultät zwischen 1810 und 1945. In: Grundmann Stefan, Klopfer Michael, Paulus Christoph, et al. (Hrsg.) *Festschrift 200 Jahre Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin*. Berlin: Walter de Gruyter, 1-114.
- Schröder Johannes. (1960) Der XI. Kongress des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften. *Verwaltungsarchiv* 51: 79ff, 85ff.
- Schröder Manfred. (1933) Kulturfragen der Technik. Versuch einer kritischen Sichtung des Schrifttums. *Zeitschrift des Vereins Deutscher Ingenieure* 13: 349-353.
- Schröder Manfred. (1934) *Philosophie der Technik*, München: R. Oldenburg.
- Schulz Uwe. (1986) *Mit dem Zehnten fing es an: Eine Kulturgeschichte der Steuer*, München: C. H. Beck.
- Scientific American. (1952) Automatic Control.
- Seibel Wolfgang. (1980) Ein Plädoyer für Verrechtlichung durch Implementationsforschung. *Demokratie und Recht* 8: 123-136.
- Seibel Wolfgang. (1982) 'Regierbarkeits'-Krise und Verwaltungswissenschaft. *Wirtschafts- und Sozialwissenschaft*. Kassel.
- Seibel Wolfgang. (1983) *Regierbarkeit und Verwaltungswissenschaft. Ideengeschichtliche Untersuchung zur Stabilität des verwalteten Rechtsstaates*, Frankfurt, New York: Campus.
- Seibel Wolfgang. (1996) Administrative Science as Reform: German Public Administration. *Public Administration Review* 56: 74-81.
- Seibel Wolfgang. (2010) Beyond Bureaucracy - Public Administration as Political Integrator and Non-Weberian Thought in Germany. *Public Administration Review* 70: 719-730.
- Seidel Alfred. (1927) *Bewusstsein als Verhängnis*, Bonn: F. Cohen.
- Selznik Philip. (1943) An Approach to a Theory of Bureaucracy. *American Sociological Review* 8: 47-54.
- Selznik Philip. (1948) Foundations of the Theory of Organization. *American Sociological Review* 13: 23-35.
- Selznik Philip. (1949) *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Senghaas Dieter. (1966) Kybernetik und Politikwissenschaft. *Politische Vierteljahresschrift* 7: 252-279.
- Senghaas Dieter. (1967) Sozialkybernetik und Herrschaft. *Atomzeitalter* 9: 186-199.
- Senghaas Dieter. (1970) The Technocrats. Rückblick auf die Technokratiebewegung in den USA. In: Koch Claus und Senghaas Dieter (Hrsg.) *Texte zur Technokratiediskussion*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Shannon Claude Elwood. (1948) A Mathematical Theory of Communication. *The Bell System Technical Journal* 27: 379-423, 623-656.
- Shannon Claude Elwood und Weaver Warren. (1949) *The Mathematical Theory of Communication*, Urbana (Ill): University of Illinois Press.
- Sieg Hans-Martin. (2003) *Staatsdienst, Staatsdenken und Dienstgesinnung in Brandenburg-Preussen im 18. Jahrhundert (1713-1806)*, Berlin: De Gruyter.
- Siegrist Hannes. (2003) Perspektiven der vergleichenden Geschichtswissenschaft. Gesellschaft, Kultur und Raum. In: Kaelble Hartmut und Schriewer Jürgen (Hrsg.) *Vergleich und Transfer. Komparatistik in den Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften*. Frankfurt am Main New York: Campus Verlag, 305-339.

- Silberman Bernard S. (1995) *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States, and Great Britain*, Chicago: University of Chicago Press.
- Simitis Spiros. (1964) Rechtliche Anwendungsmöglichkeiten kybernetischer Systeme. In: Frank Helmar (ed) *Kybernetische Maschinen*. Frankfurt a.M.: S. Fischer Verlag.
- Simitis Spiros. (1966) *Rechtliche Anwendungsmöglichkeiten kybernetischer Systeme*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Simitis Spiros. (1967) *Automation in der Rechtsordnung - Möglichkeiten und Grenzen*, Karlsruhe.
- Simon Herbert A. (1946) The Proverbs of Administration. *Public Administration Review* 6: 53-67.
- Simon Herbert A. (1947) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York: Macmillan.
- Simon Herbert A. (1952-1953) A Comparison of Organization Theories. *Review of Economic Studies* 20.
- Simon Herbert A. (1954) Some Strategic Considerations in the Construction of Social Science Models. In: Lazarsfeld Paul F. (ed) *Mathematical Thinking i the Social Sciences*. Glencoe: The Free Press.
- Simon Herbert A. (1955) *Das Verwaltungshandeln: Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen*, Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Simon Herbert A. und Nevell Allen. (1958) Heuristic Problem Solving; The Next Advance in Operations Research. *Operations Research* 1: ??
- Simon Herbert A., Smithbury Donald W: und Thompson Victor A. (1962) *Public Administration*, New York.
- Simon Thomas. (2004) "Gute Policey". *Ordnungsleitbilder und Zielvorstellungen politischen Handelns in der frühen Neuzeit* Frankfurt a.M.: Klostermann.
- Sjoberg Gideon. (1960) Contradictory Functional Requirements and Social Systems. . *The Journal of Conflict Resolution* 4: 198-208.
- Smyth William Henry. (1919) 'Technocracy' - Ways and means to Gain Industrial Democracy. *Industrial Management* 5: 385-389.
- Smyth William Henry. (1921) *Technocracy. First, Second and Third Series. Social Universals*, Berkeley: W. H. Smyth.
- Snellen Ignace. (2006) *Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen*, Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften.
- Söllner Alfons. (1996a) *Deutsche Politikwissenschaftler in der Emigration. Studien zu ihrer Akkulturation und Wirkungsgeschichte. Mit einer Bibliographie.*, Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Söllner Alfons. (1996b) Die Emigration deutscher Wissenschaftler nach 1933, ihr Einfluss auf die Transformation einer Disziplin. In: Söllner Alfons (ed) *Deutsche Politikwissenschaftler in der Emigration. Studien zu ihrer Akkulturation und Wirkungsgeschichte*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Söllner Alfons. (1999) Vom Staatsrecht zur 'Political Science'? Die Emigration deutscher Wissenschaftler nach 1933, ihr Einfluss auf die Transformation einer Disziplin. *Politische Vierteljahresschrift* 31: 139-164.
- Sontheimer Kurt. (1977) *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München: Piper.
- Sörgel Hermann. (1933) Vorwort. In: Parrish Wayne W. (ed) *Technokratie - die neue Heilslehre*. München: Piper.



- Spencer Herbert. (1900) *Principles of Sociology*, New York: D. Appleton and Company.
- Spengler Oswald. (1931) *Der Mensch und die Technik. Beitrag zu einer Philosophie des Lebens*, München: C.H. Beck.
- Spranger Tade M. (2007) *Die Stellung des Beamten in der Weimarer Verfassung. Ein Beitrag zum verfassungsrechtlichen Vorverständnis des Art. 33 Abs. 5 GG.*, Berlin, etc.: LIT-Verlag.
- Stegmüller Wolfgang. (1960) *Hauptströmungen der Gegenwartsphilosophie*, Stuttgart.
- Steimle Theodor. (1942) Die Lebenswirklichkeit der Verwaltung als Grundlage und Objekt der Verwaltungswissenschaft. *Finanzarchiv/Public Finance Analyses* 9: 369-382.
- Steinbuch Karl. (1965) *Automat und Mensch*, Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag.
- Steinbuch Karl. (1968) *Falsch programmiert. Über das Versagen unserer Gesellschaft in der Gegenwart und vor der Zukunft und was eigentlich geschehen müsste.*, Stuttgart.
- Stier-Somlo Fritz. (1917a) Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft. *Verwaltungsarchiv* 25: 89-142.
- Stier-Somlo Fritz. (1917b) *Grund- und Zukunftsfragen deutscher Politik*, Bonn: Marcus&Webers.
- Stillman Richard J. (1995) The Refounding Movement in American Public Administration. *Administrative & Theory* 17: 29-45.
- Stillman Richard J. (1997) American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration. *Public Administration Review* 57: 332-338.
- Stillman Richard J. (2001) Toward a New Agenda for Administrative State Research?: A Response to Mark Rutgers's "Traditional Flavors?" Essay. *Administration & Society* 33: 480-488.
- Stivers Camilla. (2012) "Something There Is...": Commentary on Kasdan's "Great Books" Redo. *Administration & Society* 44: 1014-1018.
- Stockhorst Stefanie. (2010) *Cultural Transfer Through Translation: The Circulation of Enlightened Thought in Europe by Means of Translation*. Amsterdam: Rodopi.
- Stolleis Michael. (1992) *Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft. 1800-1914*, München: C.H. Beck Verlag.
- Stolleis Michael. (1999) *Staats- und Verwaltungswissenschaft in Republik und Diktatur 1914-1945*, München: C.H. Beck.
- Stolleis Michael. (2012) *Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost. 1945-1990*, München: C.H. Beck.
- Strauss George. (1962) Tactics of Lateral Relationship: The Purchasing Agent. *Administrative Science Quarterly* 7: 161-182.
- Stuckart Wilhelm. (1940) Geleitwort. In: Höhn Reinhard (ed) *Das Ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart*. Berlin: R.v. Decker's Verlag. G. Schenk, VI-XI.
- Suhr Dieter. (1967) Ansätze zur kybernetischen Betrachtung von Recht und Staat. *Der Staat*.
- Suppanz Werner. (2006) Kultur in einer 'Welt in Bewegung': Theoretische Überlegungen zu kultureller Differenz und Kulturtransfer. In: Schmale Wolfgang und Steer Martina (Hrsg.) *Kulturtransfer in der jüdischen Geschichte*. Frankfurt: Campus, 43-56.
- Täuber Walter. (1942) Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsrecht, Heeresverwaltung. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 102: 338-377.
- Taylor Frederik Winslow. (1916 [1911]) *The Principles of Scientific Management*, New York: Harper & Brothers.
- Technocracy Inc. (1934) Die amerikanischen Technokraten zum Roosevelt-Programm. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 2: 13-14.

- Tent James F. (1994) The Free University of Berlin: A German Experiment in Higher Education, 1948-1961. In: Diefendorf Jeffry M., Frohn Axel und Rupieper Hermann-Josef (Hrsg.) *American Policy and the Reconstruction of West Germany, 1945-1955*. Cambridge: Cambridge University Press, 237-256.
- Tent James F. . (1988) *The Free University of Berlin*, Bloomington: Indiana University Press.
- Thieme Werner. (1962) *Verwaltungslehre und moderne Verwaltung*, Bad Godesberg.
- Treiber Hubert. (2007) Verwaltungswissenschaft als Steuerungswissenschaft - eine 'Revolution auf dem Papier'? Anmerkungen zu einem intendierten Paradigmawechsel und zur 'Kühnheit' von Schlüsselbegriffen (Teil 1). *Kritische Justiz* 40: 357-389.
- Treiber Hubert. (2008) Verwaltungswissenschaft als Steuerungswissenschaft - eine 'Revolution auf dem Papier'? Anmerkungen zu einem intendierten Paradigmawechsel und zur 'Kühnheit' von Schlüsselbegriffen (Teil 2). *Kritische Justiz* 10: 48-70.
- Triebel Hans. (1933) Nationalsozialismus und Technokratie. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft* 1: 6-8.
- Triebel Hans. (1935) Deutsche und Amerikanische Technokratie. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft* 3: 1-5.
- Tustin Arnold. (1952) Feedback. *Scientific American* 187: 48-55.
- Ulbricht H. W. (1961) Elektronenrechner - und die unternehmerischen Entscheidungen. *Wirtschaft und Technik. Technische Fachzeitschrift für die Wirtschaftler. Beilage zu 'Der Volkswirt'* 4: 7.
- Van Meter Donald S. und Van Horn Carl E. (1975) The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework. *Administration & Society*: 445-488.
- Veblen Thorstein. (2001 [1921]) *The Engineers and the Price System*, Kitchener, Ontario: Batoche Books
- Vente Rolf E. (1969) *Planung wozu? Versuch einer Beantwortung von Fragen nach einem zweckmässigen Begriff, möglichen Verwendungen und inhärenten Problemen der volkswirtschaftlichen Planung anhand einer Überprüfung der Einsatzmöglichkeiten und Leistungsgrenzen von Planungstechniken*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Verba Sidney. (1964) Simulation, Reality, and Theory in International Relations. *World Politics* 16: 490-519.
- Verlohr Karl. (1933a) Technokratische Wirtschaftsführung im neuen Staat. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 1: 10-12.
- Verlohr Karl. (1933b) Technokratische Wirtschaftsführung im neuen Staat. *Technokratie. Zeitschrift der Deutschen Technokratischen Gesellschaft e.V.* 1: 10-12.
- Vivien Alexandre F. A. (1859) *Etudes administratives*, Paris: Librairie de Guillaumin & Cie.
- Vogel Rick. (2006) *Zur Institutionalisierung von New Public Management: Disziplinardynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- von Bruch Rüdiger und Jahr Christoph. (2005) Die Berliner Universität in der NS-Zeit. Strukturen und Personen. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- von Batocki-Friebe Adolf Tortilowicz, Bruck Werner Friedrich und von Friedberg Heinrich. (1927) Staatsreferendar und Staatsassessor: Reformvorschläge für das Ausbildungs- und Berechtigungswesen der Juristen und Volkswirte. Jena: G. Fischer.
- von Gneist Heinrich Rudolf Hermann Friedrich. (1857-1863) *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, Berlin: Springer.
- von Gneist Heinrich Rudolf Hermann Friedrich. (1869) *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preussen*,

- Berlin: Julius Springer.
- von Görres Joseph. (1819) *Teutschland und die Revolution*, Koblenz: Hölscher.
- von Justi Johann Heinrich Gottlob. (1758) *Staatswirthschaft oder systematische Abhandlung aller oekonomischen und Cameral-Wissenschaften, die zur Regierung eines Landes erfordert werden*, Leipzig: Breitkopf.
- von Justi Johann Heinrich Gottlob. (1782) *Grundsätze der Policywissenschaft. In einem vernünftigen, auf den Endzweck der Policy gegründeten Zusammenhange und zum Gebrauch Academischer Vorlesungen abgefasst*, Göttingen: W. Vandenhoeck.
- von Mohl Robert. (1845) Über eine Anstalt zur Bildung höherer Staatsdiener. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 2: 268-293.
- von Mohl Robert. (1855-1859) *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, Erlangen.
- von Mohl Robert. (1866) *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, Tübingen.
- von Mohl Robert. (1966 [1846]) Über Bureaukratie. In: Von Beyme Klaus (ed) *Politische Schriften. Eine Auswahl*. Köln: Westdeutscher Verlag, 276-310.
- von Neumann Johann und Morgenstern Oskar. (1944) *Theories of Games and Economic Behavior*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- von Seckendorff Veit Ludwig. (1972 [1655]) *Deutscher Fürstenstaat*, Aalen: Scientia.
- von Stein Ernst. (1965) Untertanenstaat oder freiheitliche Demokratie? Eine Auseinandersetzung mit Herbert Krügers Staatslehre. *Neue Juristische Wochenschrift* 18: 2384-2388.
- von Stein Lorenz. (1865-1884) *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart: J.G. Cotta.
- von Stein Lorenz. (1887-1888) *Handbuch der Verwaltungslehre*, Stuttgart: J.G. Cotta.
- von Stein Lorenz. (1893) *Zeitschrift für Eisenbahnen und Dampfschiffahrt der österreichisch-ungarischen Monarchie*, Wien: A. Hartleben.
- Voss Gerhard. (1961) Die Mechanisierung der Steuerverwaltung. Ihre Auswirkungen für die Betriebsprüfung für Steuerpflichtige und Berater. *Die steuerliche Betriebsprüfung*: 125ff.
- Wagner Adolph und Rau Karl Heinrich. (1883) *Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie*, Leipzig: C.F. Winter.
- Wakefield Andre. (2009) *The Disordered Police State: German Cameralism as Science and Practice*, Chicago: Chicago University Press.
- Waldo Dwight. (1963) Comparative Public Administration: Prologue, Problems, and Promise *Papers in Comparative Public Administration Special Series* 2.
- Waldo Dwight und Simon Herbert A. (1959) *Perspectives on Administration*, Alabama: University of Alabama Press.
- Walker Harvey. (1937) *Public Administration in the United States*, New York: Farrar & Rinehart.
- Wawrczeck Curt. (1939) Staatsführung und Verwaltung als sozialwissenschaftliche Probleme. In: Hunke Heinrich und Wiskemann Erwin (Hrsg.) *Gegenwartsfragen der Wirtschaftswissenschaft*. Berlin: Junker und Dünhaupt, 261-313.
- Weber Max. (1918) *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München, Leipzig: Duncker & Humblodt.
- Weber Max. (1919) *Wissenschaft als Beruf (1917/1919). Politik als Beruf (1919)*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weber Max. (1976 [1922]) *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr.
- Weber Max. (1988) *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

- Weber Max. (1988 [1904]) Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. In: Winckelmann Johannes (ed) *Gesammelte Aufsätze zur Wirtschaftslehre*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 146-148.
- Weber Max. (1988 [1918]) Der Sinn der "Wertfreiheit" der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften. In: Winckelmann Johannes (ed) *Gesammelte Aufsätze zur Wirtschaftslehre*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Weber Max Maria von. (1849) *Über die Principien der Verwaltung öffentlicher Verkehrsanstalten*, Leipzig: J.J. Weber.
- Weber Max Maria von. (1857) *Schule des Eisenbahnwesens. Kurzer Abriss der Geschichte, Technik, Administration und Statistik der Eisenbahnen*, Leipzig: J. J. Weber.
- Weber Werner. (1951) *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, Stuttgart: Vorwerk.
- Wedl Kurt. (1969) *Der Gedanke des Föderalismus in Programmen politischer Parteien Deutschlands und Österreichs*, München, Wien: Günter Olzog Verlag.
- Welles Benjamin Sumner. (1944) *The Time for Decision*, New York: Harper & Brothers.
- Werner Michael und Zimmermann Bénédicte. (2003) Penser l'Histoire Croisée. Entre Empirie et Réflexivité. *Annales* 58: 7-36.
- Werner Michael und Zimmermann Bénédicte. (2004) De la comparaison à l'histoire croisée. Paris: Seuil.
- Werner Michael und Zimmermann Bénédicte. (2006) Beyond Comparison. Histoire Croisée and the Challenge of Reflexivity. *History and Theory* 45: 30-50.
- White Leonard D. (1926) *Introduction to the Study of Public Administration*, New York: Macmillan.
- White Leonard D. (1933) *Recent Social Trends in the United States. Report of the President's Research Committee on Social Trends*, New York, London: McGrawhill Book Company.
- Wiener Norbert. (1948) *Cybernetics: Or the Control and Communication in the Animal and the Machine*, Paris, Cambridge, New York: Hermann et Cie., The Technology Press, John Wiley & Sons.
- Wiener Norbert. (1950) *The Human Use of Human Beings. Cybernetics and Society*, Boston: Houghton Mifflin.
- Wiener Norbert. (1952) *Mensch und Menschmaschine - Kybernetik und Gesellschaft*, Frankfurt a.M.: Alfred Metzner Verlag.
- Wiener Norbert. (1956) *Ich bin ein Mathematiker*: MIT Druck.
- Wiener Norbert. (1963) *Kybernetik. Regelung und Nachrichtenübertragung im Lebewesen und in der Maschine*, Reinbek b. Hamburg: Rowohlt.
- Wiese Arnold von. (1954) *Bürokratie. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. Stuttgart: G. Fischer.
- Wieser Wolfgang. (1965) *Kybernetik. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. Stuttgart, Tübingen, Göttingen, 628ff.
- Wildavsky Aaron. (1964) *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Toronto: Little Brown.
- Wildenmann Rudolf. (1963) *Macht und Konsens als Problem der Innen- und Aussenpolitik*, Frankfurt a.M.: Athenäum.
- Wilensky Harold. (1956) *Intellectuals in Labor Unions: Organizational Pressures on Professional Roles*, Glencoe: Free Press.
- Wilhelm Theodor. (1933) *Die Idee des Berufsbeamten*, Tübingen: Mohr.
- Wilson Woodrow. (1913) *Der Staat - Elemente historischer und praktischer Politik*, Berlin, Leipzig: H. Hilliger.
- Wilson Woodrow. (1941 [1887]) The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 56:

481-506.

- Winters Fritz. (1931) *Der deutsche Beamtenbund. Seine Entstehung und Entwicklung*, Berlin: Verlagsanstalt des Deutschen Beamtenbundes.
- Witte Irene Margareta und Wellek Rud. (1933) *'Technokratie'. Ein Zeitschlagwort oder mehr? Eine sachliche Darstellung und kritische Untersuchung*, Berlin: Rüdiger Verlag.
- Wittkämper Gerhard W. (1982) Rastervorschlag. In: Wittkämper Gerhard W. und Kirchner Heinz (Hrsg.) *Bürokratisierung und Entbürokratisierung. Entwicklung eines Rasters zur Überprüfung von Organisationen im Hinblick auf Bürokratisierungsprozesse*. Regensburg: Verlag Recht, Verwaltung Wirtschaft, 177-244.
- Wollmann Hellmut. (1980) Implementationsforschung - eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? In: Wollmann Hellmut (ed) *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 9-48.
- Wolzendorff K. (1918) *Der Polizeigedanke des modernen Staates. Ein Versuch zur allgemeinen Verwaltungslehre unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Preussen*, Breslau.
- Wood John. (1993) *The Life of Thorstein Veblen and Perspectives on his Thought*, New York: Routledge.
- Wussing Hans. (2009) *6000 Jahre Mathematik. Eine kulturgeschichtliche Zeitreise - 2. Von Euler bis zur Gegenwart*, Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Yang Kaifeng, Zhang Yahong und Holzer Marc. (2008) Dealing with Multiple Paradigms in Public Administration Research. In: Yang Kaifeng und Miller Gerald J. (Hrsg.) *Handbook of Research Methods in Public Administration*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 26-44.
- Zacherl Max. (1948) *Der Bürokratismus und seine Überwindung*, München: Richard Pflaum Verlag.
- Zeidler Karl. (1959) *Über die Technisierung der Verwaltung. Eine Einführung in die juristische Beurteilung der modernen Verwaltung*, Karlsruhe: C.F. Müller.
- Ziegler Heinz O. (1932) Autoritärer oder totaler Staat. *BR: Recht und Staat in Geschichte u. Gegenwart* 90: 43.
- Zielenziger Kurt. (1966 [1911]) *Die alten deutschen Kameralisten. Ein Beitrag zur Geschichte der Nationalökonomie und zum Problem des Merkantilismus*, Frankfurt a.M.: Sauver & Auvermann.

## VI. Danksagung

Fritz Sager, Céline Mavrot, Christian Rosser und dem ganzen Team Sager für die letzten 4.5 Jahre. Danke für die anregenden Gespräche nicht nur über die Arbeit und die Motivationshilfe, wenn es nicht lief, oder das Bremsen, wenn ich drohte, mich auf ferne Nebengeleise zu verlieren. Ihr seid super! Und ich kann ohne Lügen behaupten, dass ich bei allen Hochs und Tiefs immer gerne ins Büro kam. Ohne Euch hätte ich längst aufgegeben.

Lieber Stefan, liebe Eliane, danke für Euren Einsatz und die vielen Stunden, die ihr für die Korrekturen geopfert habt. Ohne euch wäre die Anzahl Fehler ein Vielfaches höher und vor allem halfen die zahlreichen Besprechungen, mich aufs Wesentliche zu fokussieren. Hoffentlich grämt ihr euch nicht allzu sehr über die Fehler, die mir schliesslich doch noch durch die Lappen gingen.

Ohne die Finanzierung des NFP 119458 *The normative-analytical divide in 20th century public administration thought. A history of ideas of US-American and Continental European administrative science* sowie des NFP PBBEP1-141460 *Der Import von Ideen aus der US-amerikanischen Verwaltungswissenschaft nach Deutschland in der Weimarer Republik und unter dem Nazi-Regime* des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) wäre diese Dissertation schlicht nicht möglich gewesen. Danke dafür und auch allen MitarbeiterInnen für die hervorragende Arbeit, wann immer ich Kontakt mit Euch hatte.

Michael Bauer, Jörn Ege: Danke für die Einladung an die Humboldt. Die Zeit in Berlin wird mir immer in bester Erinnerung bleiben. Wenn ich mich revanchieren kann, lasst es mich wissen!

Werner Jann: Besten Dank dafür, dass Sie gewillt sind diese Arbeit zu begutachten. Und auch danke für Kaffee, Kekse und die anregenden Diskussionen bei Ihnen in Potsdam!

Patrick Overeem, Mark Rutgers, Mark Bevir und die Teilnehmenden der Workshops in Antwerpen 2012 und Bern 2009: Es tut gut zu wissen, dass man in diesem Thema nicht völlig allein ist. Mit eurem Interesse und der unkomplizierten, freundschaftlichen Art seid ihr die besten Beispiele, wie der Wissenstransfer in der Wissenschaft funktioniert.

Liebe Ursula, lieber Arthur: Ohne eure Hilfe hätte ich es niemals schaffen können. Einfach DANKE! Ich freu mich darauf, wieder mehr Zeit mit euch zu verbringen.

Ana, Barbara, Linus, Nora, Jackie, Roger, Ursina, Nick, Momoh, Lea, Moreno, Marco, Mike, Damiano, Daphna, Jason, Wilma, Nina, Phippu, Karin, Yael, Eva, Lin, Matthias, Lars, Märsu, Ädu, das gesamte Wakagi-Dojo Biel-Meinisberg, Rebä, Stefan, Sara, Flo, Pia ... danke für eure Geduld und euer Verständnis, wenn ich eins ums andere Mal kurzfristig Treffen nicht einhielt oder mich monatelang nicht meldete. Von jetzt an wird's besser!

Biel/Bienne, 21.08.2014

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Ko-Autorenschaften sowie alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe r des Gesetzes vom 5. September 1996 über die Universität zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Pascal Hurni